

Túlio Di Giacomo Toledo

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DA
UNIÃO EUROPEIA COMO POLÍTICA EXTERIOR DE
PRESTÍGIO**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri
Junior

Florianópolis
2012

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

Toledo, Túlio Di Giácomo

A institucionalização da política externa da União
Europeia como política exterior de prestígio [dissertação] /
Túlio Di Giácomo Toledo ; orientador, Arno Dal Ri Jr. -
Florianópolis, SC, 2012.
183 p. ; 21cm

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

Inclui referências

1. Direito. 2. Relações Internacionais. 3. União
Europeia. 4. Política Internacional. I. Dal Ri Jr., Arno.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Direito. III. Título.

Túlio Di Giacomo Toledo

JÁ TEM IMPRESSO – SUBSTITUIR PELA EXISTENTE

TÍTULO: SUBTÍTULO (SE HOUVER)

Este (a) Dissertação/Tese foi julgado(a) adequado(a) para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovad(o)a em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.

Local, x de xxxxx de xxxx.

Prof. xxx, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a xxxx, Dr.^a
Orientadora
Universidade xxxx

Prof.^a xxxx, Dr.^a
Corientadora
Universidade xxxx

Prof. xxxx, Dr.
Universidade xxxxxx

Aos familiares e amigos, meus ídolos.

AGRADECIMENTOS

“O tempo passa, as pessoas se movem. Como um curso de um rio, isso nunca acaba. [...] O fluxo do tempo é sempre cruel e indiferente. Ele pode parecer diferente para cada pessoa, mas ninguém pode mudá-lo. Mas uma coisa que não muda com o tempo é a memória de tempos passados.” (Autor desconhecido).

Os estudos conduzidos que resultou na elaboração da pesquisa que segue tem fontes e motivações distantes, pelas quais passaram inesquecíveis personagens. Alguns mais presentes que outros, mas todos com o seu significado e contribuições sem as quais o presente resultado não seria alcançado.

Antes de tudo, um agradecimento aos meus pais por todo o investimento e confiança depositados em mim. Por ter privilegiado minha educação e formação em meio a tantas dificuldades. Pelas sempre necessárias correções e pelos princípios passados que carrego desde então. Por todo o empenho e sacrifício presentes até hoje. Igualmente ao meu irmão, avó, tios e primos, sem esquecer dos meus saudosos bisavós. A distância atual põe obstáculos ao contato, mas não afeta os sentimentos. Seus conselhos moldaram a minha personalidade.

Agradecimentos aos sempre presentes amigos os quais tanto admiro e me dedico. Os últimos tempos não nos permitiram um maior contato, mas é certo que as profundas raízes em nada se abalaram.

Um especial agradecimento ao meu orientador, por toda a irredutível confiança depositada a qual não será esquecida. Pelas oportunidades, crescimento acadêmico, profissional e pessoal proporcionado. Por ter possibilitado o primeiro contato com a docência e pelo rigor apresentado. E acima de tudo, pelo amigo que é.

Especiais homenagens merecem os amigos e colegas do grupo de estudos de Direito Internacional *Ius Gentium*, dessa Universidade Federal de Santa Catarina, que além de proporcionarem debates acadêmicos diferenciados, conduziram ao desenvolvimento de alguns fortes vínculos de amizade.

Aos professores e colegas das graduações de Direito e Relações Internacionais, bem como à UFSC e UNISUL, por terem participado da minha formação acadêmica basilar, bem como pelas amizades que brotaram nesses últimos anos. Um especial agradecimento ao meu professor e orientador junto à Universidade do Sul de Santa Catarina, por ter sido o responsável por suscitar todas as indagações acadêmicas que conduziram à formulação da presente pesquisa.

À Coordenadoria desse Programa de Pós-Graduação em Direito, por ter garantido verdadeiros saltos qualitativos na pesquisa desenvolvida ao longo desses dois anos de curso de mestrado, trazendo professores de instituições estrangeiras e organizando trabalhos cujos quais foram fundamentais para delinear os caminhos da presente dissertação.

Homenagem que também merece ser estendida a todo o corpo docente desse programa de mestrado. Professores, mestres e amigos que fortaleceram um relacionamento que encontrava origens ainda no curso de graduação em Direito dessa Universidade. Sem esquecer também os singulares colegas que oportunizaram diferenciados debates e experiências e os exemplares servidores dessa instituição.

Ao escritório Mosimann, Horn e Advogados Associados, e a todos os seus colaboradores, pelo distinto e reconhecido apoio proporcionado, como também pelas incondicionais motivações ao crescimento pessoal e acadêmico.

Obrigado por terem me conduzido a essa etapa e por terem participado dessa constante caminhada. Obrigado.

Las cosas no pasan por lo que son, sino por lo que parecen. Valer y saberlo mostrar es valer dos veces. Lo que no se ve es como si no fuese. Notiene su veneración la razón misma donde no tiene cara de tal. Son muchos más los engañados que los advertidos: prevaleze el engaño y júzganse las cosas por fuera. Ai cosas que son mui otras de lo que parecen. La buena exterioridad es la mejor recomendación de la perfección interior.

(Baltasar Gracián)

RESUMO

A integração europeia foi concebida no pós segunda guerra, quando as nações europeias buscavam propiciar um ambiente de reconstrução, que ao mesmo tempo visasse a manutenção da paz no continente. Ante o sucesso que se observou nos anos seguintes, as integrações das economias europeias rapidamente conduziram à integração política. A UE, como uma organização internacional, é um ator efetivo da sociedade internacional contemporânea, que possui uma agenda política própria e autônoma em relação a de seus Estados membros, se comportando como uma efetiva burocracia, a qual exerce poder e influência sobre os demais atores. Ao longo de sua história, pôde-se verificar pela existência de um efetivo exercício de uma política externa própria da UE, a qual é exercida de forma semelhante a de um Estado. Porém, o poder da UE e o exercício de suas políticas externas são múltiplos e heterôgeneos. Eles possuem características diversas e se comportam de forma diferenciada, dependendo da área política que se estuda. No campo comercial e econômico, a União possui grande força e poder. Já na área de política externa clássica, seu poder e efetividade política são questionáveis. A construção e o desenvolvimento institucional do exercício da política externa europeia tem sido caracterizada por uma busca por coerência, consistência e continuidade de suas políticas, o que propicia uma projeção de unidade, a qual garante grande poder à União. Segundo as diretrizes políticas de Morgenthau, tal comportamento de projeção estatal no plano internacional pode ser considerado como uma prática de política de prestígio, porém com enfoques diferentes. De um lado, visando manter poder, e de outro, angariar poder.

Palavras-chave: União Europeia, política internacional, política externa, prestígio.

ABSTRACT

The European integration was conceived during the post Second World War, when the European nations intended to propitiate a reconstruction environment, which it could at the same time maintain peace in the continent. Because of the success observed during the following years, the integration of the European economies rapidly conducted to political integration. The EU, as an international organization, is an effective actor of the contemporary international society since it has its own political agenda and autonomy before its States members, behaving as an effective bureaucracy who exercises power and influence in the view of the other actors. Therefore, during its history, it was possible to verify the existence of an effective exercise of a truly foreign policy by EU, which is exercised in a similar way to a State. However, the EU's power and the exercise of its foreign policy are multiple and heterogeneous. They have different characteristics and they behave in different ways, depending on the policy area studied. On the economic and commercial field, the Union has great force and power. But in the classic foreign policy area, its power and political efficiency are questionable. The construction and institutional development of the exercise of the European foreign policy has been characterized by a search of coherence, consistency and continuity of its policies, which creates the projection of unity, that guarantees great power to the Union. According to the political readings of Morgenthau, this behavior of State projection before the international field can be considered as a practice of prestige policy, but with different views. In one way, it aims to maintain power. On the other way, the objective is to obtain power.

Keywords: European Union, international politics, foreign policy, prestige.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUE – Ato Único Europeu
Benelux – União Econômica Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
CDE – Comunidade de Defesa Europeia
CDI – Comissão de Direito Internacional
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEEA – Comunidade Europeia para Energia Atômica
CIG – Conferência Intergovernamental
CPE – Cooperação Política Europeia
CPS - Comitê de Política e Segurança
CS – Conselho de Segurança
EU – European Union
EUA – Estados Unidos da América
EURATOM – Comunidade Europeia para Energia Atômica
FAO – Food and Agriculture Organization
IO – International Organization
Mercosul – Mercado Comum do Sul
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE – Organização para Cooperação Econômica
OEA – Organização dos Estados Americanos
OI – Organização Internacional
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organizações da Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC – Política Agrícola Comum
PCC – Política Comercial Comum
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PDSE – Política de Defesa e de Segurança Europeia
PDSC – Política de Defesa e Segurança Comum
PTC – Projeto do Tratado Constitucional
SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TDA – Tratado de Amsterdã
TDL – Tratado de Lisboa
TDM – Tratado de Maastricht
TDN – Tratado de Nice

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	21
2	A CONSOLIDAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E A CONSTRUÇÃO DE UMA AUTONOMIA POLÍTICA PRÓPRIA.....	29
2.1	A SOCIEDADE INTERNACIONAL NA CONTEMPORANEIDADE.....	29
2.2	CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SURGIMENTO E DAS CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	49
2.2.1	Histórico das organizações internacionais.....	50
2.2.2	Conceitos e características.....	54
2.2.3	As organizações internacionais como atores das relações internacionais.....	62
2.3	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ATORES AUTÔNOMOS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA.....	64
3	A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA.....	73
3.1	A IDEALIZAÇÃO E O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA.....	76
3.2	A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA.....	90
3.3	AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO TRATADO DE LISBOA E O ATUAL QUADRO INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA.....	102
3.3.1	O novo Alto Representante.....	106
3.3.2	O Conselho Europeu e a nova Presidência.....	110
3.3.3	Serviço Europeu para a Ação Externa.....	113
3.3.4	Personalidade jurídica internacional única.....	115
3.3.5	Alterações no âmbito da PESC e PSDC.....	116
3.3.6	A PCC, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária.....	119
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DE UMA EFETIVA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA.....	121
4	A POLÍTICA INTERNACIONAL EM HANS MORGENTHAU E AS DIRETRIZES POLÍTICAS EUROPEIAS.....	127
4.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA INTERNACIONAL EM MORGENTHAU E O PODER POLÍTICO.....	129
4.2	DIRETRIZES POLÍTICAS EM MORGENTHAU.....	136

4.2.1	A política de status quo.....	137
4.2.2	A política de imperialismo.....	138
4.2.3	A política de prestígio.....	139
4.3	A IDEALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA COMO FERRAMENTA DE OBTENÇÃO DE PRESTÍGIO INTERNACIONAL.....	145
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	160
	REFERÊNCIAS.....	166

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2012, uma propaganda televisiva veiculada na União Europeia (UE) promovida pela Comissão Europeia causou grande repercussão. O roteiro é direto: uma mulher tem a sua segurança ameaçada simultaneamente por três figuras que representam nitidamente o Brasil, a China e a Índia. Na conclusão, a personagem se multiplica em doze, cerca as ameaças e as neutraliza. Ao final, as doze personagens se alinham em forma de círculo, se transformam em estrelas, fazendo emergir a bandeira da UE. A mensagem final é transmitida de forma expressa: “quanto maior o nosso número, maior a nossa força”¹.

Além da promoção das políticas de alargamento, podem-se extrair outras significativas impressões da mensagem passada, dentre elas: (a) os países emergentes, especialmente o bloco apelidado por BRIC – sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia e China –, constituem uma ameaça aos países europeus; (b) a união sob a égide da UE fortalece os países; (c) a união das nações européias representa poder; (d) a UE é a resposta para conter as novas ameaças impostas pela nova ordem mundial e manter a relevância dos países europeus.

Hoje, a UE é uma figura presente no cenário internacional. Seja atuando em prol dos interesses europeus no âmbito de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), seja participando junto aos grandes fóruns de discussões internacionais, o bloco tem se tornado um personagem de destaque na formulação das políticas internacionais. Ela tem assumido um papel central nas negociações envolvendo a Rodada de Doha da OMC. Mais recentemente, teve participação nas negociações envolvendo os conflitos da Líbia de 2011, como também na coordenação de rodadas de sanções econômicas ao regime Sírio em virtude das notícias de atos de violência praticados contra a população civil do país 2012. Com a recente entrada em vigor do Tratado de Lisboa no final de 2009 que, dentre outras medidas, conferiu uma “face” à UE, a relevância do bloco, a efetividade de suas políticas e a sua presença no cenário político internacional parecem terem sido reforçadas.

A sua crescente projeção global tem levado estudiosos, e até mesmo políticos da própria Europa, a considerarem a possibilidade de se conceder um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU à UE. Ela participa como um membro efetivo nas reuniões do G8 e G20, atuando muitas vezes em pé de igualdade com os demais Estados

¹ “*The more we are, the stronger we are*”. Tradução livre.

soberanos e potências da comunidade internacional. Inegável que o bloco ainda está longe de ser caracterizado como um Estado. Porém, observa-se que muitas vezes a UE se comporta como um, principalmente quando analisamos as suas condutas junto ao ambiente da política internacional.

O presente trabalho acadêmico visa justamente analisar a política externa da UE e a sua projeção no atual cenário internacional. A ação externa da UE e o seu papel no cenário internacional tem sido uma preocupação central dos recentes tratados constitutivos e das últimas reformas institucionais do bloco. Como exemplo, pode-se citar a instituição da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual até dezembro de 2009 era compreendido como um dos pilares da UE, e a recente reforma nos cargos de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da presidência do Conselho Europeu pelo Tratado de Lisboa. As significativas mudanças promovidas em tais cargos confirmam o pressuposto de que o bloco tem procurado criar instrumentos institucionais efetivos para o fim de reforçar a sua presença internacional e agregar efetividade às suas políticas externas.

Porém, algumas perguntas sobre a ação externa da UE são lançadas. Do ponto de vista teórico das relações internacionais, questiona-se se o que exatamente é a “política externa europeia”? É possível defender a existência de uma política externa praticada por uma entidade não estatal como a UE? Não seria a UE uma mera ferramenta de projeção das políticas dos seus Estados membros ou teria ela capacidade de promover políticas autônomas e próprias? A UE pode ser considerada como um ator efetivo capaz de influenciar o cenário político e a sociedade internacional da atualidade?

Essas questões preliminares foram decisivas para a escolha do tema e a sua problematização. Afinal, tais indagações visam dar o suporte de base teórico envolvendo a “política externa europeia”, haja vista a proposta clássica das relações internacionais de que somente os Estados seriam os atores das relações internacionais. E desse modo, somente eles poderiam influenciar a política internacional e conseqüentemente possuir uma política externa.

Logo, para delinear os limites da pesquisa, optou-se, para um primeiro momento, pelo estudo das relações internacionais contemporâneas envolvendo a possibilidade de um ente não estatal atuar e influenciar a sociedade internacional. Em que pese todo o debate envolvendo a natureza da UE, classificada muitas vezes como uma entidade *sui generis*, o presente trabalho adotará a corrente teórica,

majoritariamente de teóricos do direito internacional, que considera a União como uma organização internacional de caráter supranacional, tendo em vista se tratar de uma associação de Estados permanentes, dotadas de estruturas institucionais próprias, muitas das quais com características supranacionais, e personalidade jurídica.

Assim, o ponto inicial da pesquisa buscará identificar a possibilidade de uma organização internacional, de forma geral, influenciar o cenário internacional e projetar políticas próprias e autônomas. Para tanto, será feita uma análise da sociedade internacional contemporânea, buscando identificar os seus atuais atores e o ambiente que rege as relações entre estes, seguindo a proposta da doutrina mais recente sobre o tema. Como marco temporal inicial para análise, optou-se pelo período conhecido como Paz de Vestfália, por ser o momento histórico que delineou os traços da sociedade internacional moderna. Posteriormente, se debaterá sobre a presença das organizações internacionais na nova sociedade internacional. Dentro dessa perspectiva, é formulado um estudo descritivo sobre o surgimento dessas novas entidades, de suas características, classificações e dos seus conceitos. Em seguida, se questiona a capacidade das organizações internacionais em participar e influenciar a sociedade internacional.

Tais discussões possuem o objetivo de fundamentar, ao final, os debates envolvendo uma suposta autonomia das organizações internacionais frente aos seus Estados membros. Ou seja, se buscará responder se estas estruturas possuem prerrogativas para serem consideradas como entidades autônomas, que atuam e desenvolvem políticas próprias. Ou então, se são caracterizadas como servas e delegatárias das políticas dos Estados membros, servindo estas como instrumentos e ferramentas de projeção de políticas nacionais. Para responder a tais indagações iniciais, o presente estudo adotou o método dedutivo de pesquisa, utilizando como bibliografia base para esse primeiro momento a obra *Rules for the World: International Organizations in global politics*², de Michael Barnett e Martha Finnemore, que visualizam as OIs como burocracias, dotadas de autoridade para impor regras e exercer poder. As conclusões que seguirão permitirão que o leitor tenha uma compreensão do que se entende por “política externa europeia”, qual a sua fonte e motivação política, bem como entender o que a mesma expressa.

² BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

O segundo momento do trabalho inaugura uma análise direta sobre a consolidação da UE como um ator global, a evolução e institucionalização de sua ação externa, para o fim de apurar a existência e o significado de uma efetiva política externa europeia. Para tanto, utilizou-se como parâmetro de debate as seis objeções citadas por Hazel Smith em sua obra *European Union Foreign Policy: what it is and what it does*³, pela qual se descreve as principais críticas em torno da suposta inexistência de uma política externa europeia. Ao contrário do primeiro capítulo, em que se analisa a questão da autonomia das OIs do ponto de vista teórico e geral, com o fim principal de rebater as prerrogativas clássicas de relações internacionais, o segundo capítulo abordará a questão da autonomia da política externa da UE através de uma perspectiva empírica e específica ao caso em estudo, promovendo análises paralelas sob o prisma do direito da união⁴.

Para o fim de fundamentar e rebater as mencionadas objeções, optou-se por estudar o desenvolvimento e as medidas institucionais tomadas que possibilitaram a emergência da UE como uma entidade presente no cenário internacional da atualidade. Para tanto, foi necessário o estudo quase que exclusivo de bibliografia estrangeira, uma vez que a disciplina de política externa da UE é muito pouco trabalhada e discutida no âmbito da academia nacional, enquanto que nos países europeus é objeto de linhas de pesquisas próprias, onde é possível encontrar acervos bibliográficos específicos sobre o tema. Paralelamente à análise de tais acervos, a pesquisa se delineou também pelo estudo dos tratados constitutivos da UE, do direito da união, partindo do Tratado que institui a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) – considerado o marco inicial do que viria a se tornar a Comunidade Europeia (CE) e finalmente a UE da atualidade. Também utilizou-se como parâmetro decisões da Corte Europeia e relatórios governamentais envolvendo aspectos da UE.

Assim, a análise da construção e consolidação de uma política externa europeia seguirá uma ordem cronológica, haja vista que está intimamente ligada ao próprio desenvolvimento e evolução do bloco europeu. Busca-se compreender, em um primeiro momento, a presença internacional do bloco europeu ainda nos primórdios do processo integracionista que se deu após a Segunda Guerra Mundial. Também, se propõe analisar as pretensões dos países membros em coordenar uma

³ SMITH, Hazel. **European Union Foreign Policy: what it is and what it does**. London: Pluto Press, 2002.

⁴ Tradicionalmente chamado de “direito comunitário”.

política externa europeia. Ao afinal, a análise preliminar buscará concluir acerca do momento e as maneiras pelas quais a entidade passou a atuar e participar de maneira efetiva no cenário internacional.

Posteriormente, o estudo visará uma análise mais técnica e descritiva das inovações institucionais do bloco voltadas à ação exterior da UE. Esse momento é essencial para a compreensão do estudo, visto que permitirá que o leitor identifique as iniciativas propostas envolvendo o tema em comento e o caminho institucional traçado até a consolidação do quadro que rege as iniciativas da UE da atualidade junto ao plano internacional. E acima de tudo, permitirá que o leitor identifique os objetivos e as variáveis presentes nas constantes reformas institucionais envolvendo o exercício externo do bloco, como a busca por coerência, consistência e continuidade.

A análise técnica e descritiva torna-se mais profunda no estudo das inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de política externa. Aqui se descreverá de forma pormenorizada as inovações institucionais previstas no documento envolvendo a ação externa da União. Tais estudos são imprescindíveis, pois o tratado em comento representa a base que rege todo o quadro institucional da UE da atualidade, bem como os seus objetivos, princípios e funcionamento relacionados à ação externa. Além disso, tal análise permitirá que o leitor confronte e identifique as variáveis envolvendo a ação externa da União presentes nas reformas que antecederam o Tratado de Lisboa até o momento atual.

A etapa final que o presente estudo buscará responder diz respeito à compreensão e caracterização da política externa da UE, a qual possibilitará, ao final, classificar o seu comportamento e identificar os objetivos políticos do bloco. A leitura da política externa da UE será feita através da análise de duas macro áreas políticas, as quais são tradicionalmente mais relevantes para os Estados: a área da política externa clássica, representada pelas políticas envolvendo segurança, defesa e diplomacia; e, área de políticas econômicas e comerciais. Conforme se verá, existe fundamentais diferenças nas políticas externas da União para cada umas das áreas assinaladas.

Também, para alcançar as conclusões aos objetivos propostos, principalmente para classificar o comportamento da política externa da UE e identificar os seus objetivos políticos, o presente estudo se guiará pelas categorias e diretrizes políticas lançadas por Hans Morgenthau em

sua obra *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*⁵, pela qual o autor identificou três padrões básicos de comportamento dos atores no cenário da política internacional, os quais denominou de: (a) política de *status quo*; (b) política de imperialismo; (c) política de prestígio. Assim, a pesquisa buscará identificar, através do método indutivo de pesquisa, qual ou quais diretrizes políticas de Morgenthau descrevem o atual comportamento da política externa do bloco europeu a partir da análise de suas instituições e de suas ferramentas voltadas para a política externa, configurando cada uma delas como uma hipótese de estudo. A partir de então, a pesquisa buscará concluir os objetivos políticos da UE no que se refere à sua ação exterior, a partir dos pressupostos teóricos e diretrizes políticas de Morgenthau.

Optou-se por traçar breves considerações sobre a compreensão de Hans Morgenthau sobre política internacional. O conhecimento dos conceitos do autor inerente às suas ideias de política internacional é um pressuposto para um completo conhecimento de suas diretrizes políticas. O objetivo é oferecer subsídios ao leitor para que o mesmo possa situar primeiramente a ideia do referido autor sobre o cenário político internacional, os meios e a razão pela qual os seus atores se relacionam. Morgenthau, como autor realista, entende que somente os Estados participam do cenário político internacional. Tal conclusão é compreensível ante ao momento histórico vivido pelo autor, caracterizado pela existência de um mundo bipolar em que a Guerra Fria ainda regia as relações internacionais em sua época. Contudo, para fins da presente pesquisa, se considerará que as diretrizes políticas de Morgenthau são aplicadas aos atores das relações internacionais em seu sentido amplo e atual, uma vez que muitos deles, conforme será visto, possuem capacidade de influenciar a política internacional e de se relacionar com os demais atores. Ou seja, o presente estudo adotará tão somente as noções de Morgenthau envolvendo o comportamento dos atores no cenário político internacional, desconsiderando a posição do autor de que somente os Estados são os únicos personagens do mesmo.

Do mesmo modo, a compreensão e debates sobre as noções de poder político que seguirá dará subsídios para compreender os conceitos inerentes às relações políticas entre os atores e o ambiente da política internacional. Críticas sobre a evolução e eficiência de tais políticas

⁵ Título original: "*Politics Among Nations: the struggle for power and peace*", a qual conta com uma versão atualizada e traduzida para o português: MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Traduzido por Oswaldo Biato. São Paulo: UnB, 2003

serão igualmente mencionadas para uma análise mais completa e para se elaborar, com maior qualidade, uma conclusão acerca da ação externa da UE, sua característica e projeção junto ao cenário internacional.

As traduções das obras em língua estrangeira constantes no presente trabalho são de inteira responsabilidade do autor⁶.

⁶ A redação e formatação do presente trabalho se guiará pelas normas em vigor da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), com a ressalva de que, na NBR nº 10520:2002, o modelo de citação autor-data e numérico serão excepcionadas da estrita regra da ABNT. Isso porque serão utilizadas as referências bibliográficas em nota de rodapé (numérico), mesclando-se com notas explicativas em rodapé (instrumento permitido somente quando empregada a modalidade de citação autor-data).

2 A CONSOLIDAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E A CONSTRUÇÃO DE UMA AUTONOMIA POLÍTICA PRÓPRIA

Preliminarmente a qualquer debate envolvendo as características de uma prática da política externa da União Europeia (UE), serão tecidas maiores considerações acerca da existência de uma efetiva capacidade de um ente não-Estatal, como uma Organização Internacional (OI)⁷, participar e influenciar as relações internacionais contemporâneas como um órgão próprio e autônomo, com capacidade de influenciar o cenário político internacional. Isso é, considerar a possibilidade de uma OI praticar uma agenda política própria, que não represente tão somente uma ferramenta de intermediação das políticas e interesses de seus Estados membros.

Desse modo, o presente capítulo visará apresentar, inicialmente, as transformações e atuais características da sociedade internacional contemporânea, a qual permitiu, e até mesmo demandou, a emergência de novos atores das relações internacionais, como as OIs. Sucessivamente, serão tecidas considerações conceituais acerca das características e estruturas de uma OI que permitem diferenciá-la e destacá-la como um novo ator das relações internacionais. E por último, será debatida a existência de uma efetiva capacidade das OIs praticarem uma política externa própria, autônoma, e de certa forma independente de uma presumível vontade direta de seus Estados membros.

2.1 A SOCIEDADE INTERNACIONAL NA CONTEMPORANEIDADE

A sociedade internacional⁸, como um conceito inerente às relações internacionais, desdobra-se na conjugação de dois componentes

⁷ No sentido de uma Organização Internacional intergovernamental.

⁸ Os debates sobre o conceito de sociedade internacional tem atravessado as discussões envolvendo a política internacional e o direito internacional. Sua compreensão possibilita a análise dos atores envolvidos e de suas relações no cenário internacional, e ainda as variáveis incidentes, como o poder. Atualmente há pouco consenso envolvendo a compreensão e o entendimento envolvendo a noção de uma sociedade, sistema e/ou comunidade internacional. Tais disparidades se dão muito em virtude das constantes transformações que o cenário internacional vem atravessando atualmente. Dentre tais transformações, cita-se a constante relativização das soberanias estatais e a emergência de novos

essenciais. Na visão de Olsson, de um lado, um ambiente, meio ou cenário nos quais esses relacionamentos ocorrem; de outro, um conjunto de atores ou agentes que constituem os protagonistas dessa sociedade e relacionam-se no âmbito internacional⁹. Porém, busca-se responder: como se criou essa sociedade internacional? Como ela se constitui e quem são seus principais atores? Nesse âmbito, indispensável o conhecimento da atual configuração da sociedade internacional.

A ideia de uma sociedade internacional é ampla e remonta de períodos históricos da civilização humana. Sua compreensão como a que entendemos atualmente, ou seja, uma “sociedade internacional

atores no plano internacional - assuntos os quais serão debatidos oportunamente ao longo do presente capítulo. Para uma melhor compreensão dos debates envolvendo a sociedade internacional, suas transformações e atuais características, vide: BUZAN, Barry. **From International to World Society?** Cambridge: Cambridge University Press, 2004; BEULAC, Stephane. The Westphalian Model in Defining International Law: Challenging the Myth. **Australian Journal of Legal History**. v. 7. pp. 181-213, 2004; CLARK, Ian. **International Legitimacy and World Society**. Oxford: Oxford University Press, 2008; MAPEL, David (Org.); NARDIN, Terry (Org.). **International Society: diverse ethical perspectives**. Princeton: Princeton University Press, 1998; LUARD, Evan. **International Society**. New York: New Amsterdam Books, 1998; FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996; WATSON, Adam. **The Evolution of International Society: a comparative historical analysis**. London e New York: Routledge, 2009; POMERANZ, Kenneth; TOPIK, Steven. **The World that Trade Created: society, culture and global economy**. 2 ed. London: M.E. Sharpe Inc., 2006; WALLERSTEIN, Immanuel. **World-System Analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004; MAYALL, James. **Nationalism and International Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; STERN, Geoffrey. **The Structure of International Society: an introduction to the study of international relations**. 2 ed. London: Pinter, 2000; BULL, Hedley. **The Anarchy Society: a study of order in world politics**. 4 ed. New York: Columbia University Press, 2012; MIGDAL, Joel. **State in Society: studying how states and societies transform and constitute one another**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001; LECHNER, Frank. **Globalization: the making of World Society**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009; NEUMANN, IverB. **The English School and the practices of world society**. **Review of International Studies**. v. 27. n. 3. pp. 503-507. Cambridge: Cambridge University Press, 2001; OECD; NORTH-SOUTH CENTRE OF THE COUNCIL OF EUROPE. **Civil Society and International Development**: OECD Publishing, 1998.

⁹ OLSSON, Giovanni. **Relações Internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 82.

moderna” na visão de Bedin¹⁰, está diretamente ligada com a noção de Estado¹¹ moderno, que, segundo Bedin, se deu a partir da chamada Paz de Vestfália¹², pela qual se iniciou os contornos de uma sociedade nos moldes atuais¹³. Tal período é destacado, pois se trata do momento culminante de afirmação e de consolidação do Estado moderno¹⁴. No período da Paz de Vestfália, o Estado moderno se apresenta:

[...] na sociedade internacional, como um poder soberano – uma potência – idêntica a todos os

¹⁰ BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional e o Século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial mais justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001. p. 30.

¹¹ Sobre o tema, oportuna as considerações de Vattel: “As nações ou Estados são corpos políticos, sociedades de homens unidos para procurar sua salvação e sua vantagem, com forças unificadas”. VATTEL, Emmerich de. **O direito das gentes**. Ijuí: Unijuí, 2008. Traduzido por Ciro Mioranza. p. 139.

¹² Corresponde a uma série de tratados elaborados e assinados entre 1646 e 1648 os quais puseram fim a uma série de conflitos existentes entre os Estados europeus à época. O período é considerado um marco no estudo das relações internacionais, pois inaugurou as noções de soberania estatal, a qual viria a repercutir posteriormente nas noções modernas de nacionalismo, igualdade entre os Estados e auto determinação dos povos. No Simpósio sobre a Relevância política da Paz de Vestfália de 1998, o então Secretário da OTAN Javier Solana apontou algumas implicações negativas propiciadas pelo sistema internacional lançado durante a Paz de Vestfália: “[...] *[y]et the Westphalian system had its limits. For one, the principle of sovereignty it relied on also produced the basis for rivalry, not community of states; exclusion, not integration. Further, the idea of a strong, sovereign state was later draped with nationalistic fervour that degenerated into a destructive political force. The stability of this system could only be maintained by constantly shifting alliances, cordial and not-so-cordial ententes, and secret agreements. In the end, it was a system that could not guarantee peace. Nor did it prevent war, as the history of the last three centuries has so tragically demonstrated.*” In.: SOLANA, Javier. **Securing Peace in Europe**. 1998. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>> Acesso em: 1 jul. 2012. Tradução livre. Sobre a Paz de Vestfália, vide: CROXTON, Derek; TISCHER, Anuschka. **The Peace of Westphalia**: a historical dictionary. Westport: Greenwood, 2001; GANTET, Claire. **La paix de Westphalie (1648)**: une histoire sociale, XVII-XVIII siècles. Paris: Belin. 2001; BLIN, Arnaud. **1648, La Paix de Westphalie**: ou la naissance de l’Europe politique moderne. Bruxelles: Complexe, 2006.

¹³ BEDIN, 2001. p. 159.

¹⁴ Idem.

demais países, estando, conseqüentemente, livre de qualquer vínculo de dependência ou de subordinação a outros poderes inferiores ou superiores. Além disso, no momento da Paz de Vestfália (1648) ou do Tratado de Vestfália o Estado moderno já está fortemente amparado por sólida estrutura política, econômica e militar. Com isso, a sociedade internacional, ao contrário de uma sociedade política interna de cada nação, passa a ter uma condição que pode ser designada – segundo a terminologia de Thomas Hobbes – de estado de natureza, e uma das condições definidoras da sociedade internacional moderna.¹⁵

Desse modo, Bedin aponta que a sociedade internacional moderna vai se definindo como uma sociedade tipicamente interestatal¹⁶, em que estarão presentes, pelo menos inicialmente, os Estados¹⁷. E esses, como entidades soberanas¹⁸ e iguais¹⁹, legítimos representantes de seus respectivos povos e de suas estruturas institucionais.

Contudo, considerando que a sociedade internacional na Modernidade é formada por relações entre os Estados²⁰, questiona-se se

¹⁵ BEDIN, 2001. p. 159-160.

¹⁶ Do ponto de vista literal, Olsson lembra que, tradicionalmente, a ideia de uma “sociedade internacional” está diretamente ligada com uma ideia de “sociedade entre nações” e questiona se, em termos de uma “sociedade internacional contemporânea”, poder-se-ia falar tão somente em uma sociedade de “nações” ou “Estados”. In: OLSSON, Giovanni. **Poder Político e Sociedade Internacional Contemporânea**. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 169.

¹⁷ BEDIN, 2001. p. 176.

¹⁸ Vattel expõe expressamente em sua obra *Le Droit des Gens* o reconhecimento da soberania como o princípio basilar do direito internacional. Vide: VATTEL, Emmerich de. **O direito das gentes**. Ijuí: Unijuí, 2008. Traduzido por Ciro Mioranza.

¹⁹ Nas palavras de Vattel: “[c]omo os homens são naturalmente iguais e como seus direitos e suas obrigações são os mesmos, uma vez que provêm igualmente da natureza, as nações compostas de homens e consideradas como tantas outras pessoas livres que vivem juntas no estado de natureza, são naturalmente iguais e recebem da natureza as mesmas obrigações e os mesmos direitos. A força ou a fraqueza não produz, a esse respeito, nenhuma diferença. Um anão é tão homem quanto um gigante; uma pequena república não é menos Estado soberano que o mais poderoso reino” In.: VATTEL, 2008. p. 148.

²⁰ Até então, os legítimos atores das relações internacionais.

a expressão “relação internacional” seria a mais apropriada em detrimento de, por exemplo, “relação interestatal”? Em resposta, Aron defende que o termo “nação” não deve ser tomado “no sentido histórico que recebeu depois da Revolução Francesa; designa uma espécie particular de sociedade política, aquela na qual os indivíduos têm, na sua maioria, uma consciência de cidadania, e onde o Estado parece a expressão de uma racionalidade preexistente”²¹. Desse modo, na ideia de “relações internacionais”, presume-se que a expressão “nação” esteja relacionada à “[...] qualquer coletividade política, organizada territorialmente”²². Em que pese a melhor adequação da expressão “relações interestatais”, a terminologia “relações internacionais” já está consagrada e é consensualmente utilizada na atualidade²³, mostrando-se desnecessário o abandono de seu uso. Assim, o entendimento da expressão “relações internacionais” deverá incluir também o sentido de relações entre “unidades políticas soberanas ou, de forma mais direta, entre Estados”²⁴.

Trabalhando a concepção de uma sociedade de Estados e a sua origem, Nardin expõe que a mesma decorre da própria noção de sociedade civil. Primeiramente com o príncipe, posteriormente com o Estado, dentro da noção de entidade autônoma e soberana, e então, a sociedade internacional também passou a ser entendida como sociedade de Estados²⁵.

Wight da mesma forma dá grande destaque ao papel e relevância dos Estados quando descreve a sua concepção de sociedade internacional. Na ideia do autor, a mesma é composta de outras sociedades mais organizadas – os Estados. Segundo ele, os Estados são os principais e imediatos membros da sociedade internacional, ainda que possa haver um sentido no qual seus membros fundamentais são os homens²⁶.

Na linha do raciocínio exposto, Cretella Neto conclui, de forma precipitada, que a sociedade internacional adota uma espécie de “federalismo”: isso é, um processo de associação de Estados com vistas

²¹ ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB. 1986. p. 51.

²² Idem.

²³ BEDIN, 2001. p. 178.

²⁴ Idem.

²⁵ NARDIN, Terry. **Lei, Moralidade e as Relações entre os Estados**. Tradução por Élcio Gomes Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 55.

²⁶ WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. Brasília: UnB, 2002. p. 98.

à consecução de objetivos comuns, respeitada a autonomia de cada um deles²⁷. O autor busca justificar a sua ideia aduzindo que a sua proposta difere da ideia clássica de federalismo²⁸. Para ele, o federalismo em sua modalidade internacional corresponderia ao sistema pelo qual as coletividades se agrupam e mantêm sua qualidade de Estados, e a associação que resulta dessa união não se caracterizaria como “Estado”²⁹.

Tanto os agrupamentos nacionais quanto os internacionais que formam a federação – interna ou internacional – não apresentam diferença sensível quanto à qualidade de “Estados” de seus membros: tanto as organizações internacionais quanto as confederações de Estados não se caracterizam como “Estados”, ao mesmo tempo em que seus membros não deixam de ser Estados pelo fato de participarem. Nos dois casos, a cooperação é institucionalizada, com base em um ato jurídico típico, um ‘tratado’ (caso das organizações internacionais) ou uma ‘constituição’ (caso das federações internas).

Contudo, a proposta de caracterizar a sociedade internacional como uma espécie de federalismo defendida por Cretella Neto enfrenta profundas problemáticas e não se mostra o modelo adequado para descrever o ambiente internacional contemporâneo. Não se trata de discutir se o resultado da federação internacional resulta em um “Estado”. Inequivocadamente que não existe tal estrutura na atualidade. Em uma federação se pressupõe que há uma união de unidades autônomas que visam criar uma estrutura superior com o fim de alcançar objetivos comuns. Tal estrutura superior, que no plano nacional se caracteriza como uma estrutura estatal, detém competências exclusivas em determinadas matérias, concedidas pelos entes federados. Geralmente, a própria possibilidade de se relacionar internacionalmente

²⁷ CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 16.

²⁸ Aqui definido como “[...] *un système polytique suffisamment uni pour queles collectivités qui en son membres perdent leur qualité d’Etat ao sens du Droit International, le groupement constitué se voyent reconnaître cette qualité*” In: DORMOY, Daniel. **Droit des Organisations Internationales**. Paris: Dalloz, 1995. p. 1. Tradução livre.

²⁹ CRETELLA NETO, 2007. p. 16.

é uma prerrogativa do Estado federal.³⁰ No âmbito da sociedade internacional, em seu sentido mais amplo, não há concessão de competências ou soberanias à uma entidade superior³¹.

Ainda em um sistema federal, existe a hipótese de os entes federados se desligarem da estrutura federal da qual são submissos, se tornando assim Estados independentes. Contudo, aplicar tal lógica federativa no plano internacional seria no mínimo impossível. Não existe a possibilidade de um membro da sociedade internacional se desligar da mesma. Ainda que se esteja falando de um Estado hipoteticamente isolado das relações internacionais, o mesmo ainda assim permaneceria perpetuamente uma parte integrante da sociedade em comento.

Além disso, em uma federação se pressupõe a existência de entidades federativas autônomas e semelhantes, haja vista que se juntam para formar uma entidade comum superior que visa alcançar os objetivos comuns. Porém, conforme explica Wight, na sociedade internacional não existe um padrão entre as entidades que a compõem³². Para ele, os membros da sociedade internacional (Estados) são heterogêneos, e essa heterogeneidade é acentuada pelo seu pequeno número. Eles se diferenciam em tamanhos, culturas, localização geográfica, população e organização social. Nas palavras de Brietly, “[c]omo já foi dito que todo estado possui um território, e que todos eles pretendem exercer a soberania sobre sociedades de indivíduos ligadas a eles por intermédio de vínculo legal da nacionalidade, não é difícil

³⁰ Sobre a temática, oportuna a análise e as discussões envolvendo os Estados federados e suas estruturas infraestatais em face do direito internacional realizada por Dal Ri Jr. em: DAL RI JR. Arno. Às Sombras da Soberania: a condição jurídica de Estados federados e governos infraestatais no direito internacional. In.: DAL RI Jr., Arno (Org.); MARQUES, Guilherme Bez (Org.); ARRUDA, Sônia Regina (Org.) . **Santa Catarina nas Relações Internacionais**. Desafios da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina no Cenário Internacional. Florianópolis: Assembléia Legistiva do Estado de Santa Catarina e Fundação José Boiteux, 2010.

³¹ À excessão de estruturas supranacionais, como a União Europeia, em que os Estados membros concedem uma parcela de suas soberania em determinadas matérias às estruturas institucionais comunitárias. Contudo, tal concessão da parcela de sua soberania se dá em um plano estritamente regional. Tanto a temática da supranacionalidade quanto da União Europeia serão debatidas de forma mais aprofundada no decorrer do presente trabalho.

³² WIGHT, 2002. p. 99.

pensar em outras características comuns a eles todos”³³. Ou seja, o máximo que se pode falar é na existência de traços de uma forma de federação na sociedade internacional, os quais não são expressivos e significativos o suficiente para caracterizar o ambiente que se busca descrever.³⁴ De qualquer modo, pode-se concluir seguramente que os Estados, a partir da Paz de Vestfália, passaram a representar os membros centrais da sociedade internacional que se desenhou desde então.

Debatendo sobre o comportamento dos principais membros da sociedade internacional e o ambiente em que se dá as suas relações, Wight destaca que as políticas dos Estados, frente à sociedade internacional, são baseadas na expectativa de sobrevivência, as quais consideram seu dever proteger seus interesses vitais³⁵. Conforme expôs Wendzel, cada Estado se enxerga como um irmão e igual, mas também como um potencial Caim³⁶. Do mesmo modo que se enxergam como pares, também se enxergam como potenciais ameaças. Não obstante, Wight aponta que o grande objetivo dos Estados é justamente a manutenção de sua existência, uma vez que o sistema existente na sociedade internacional, baseado na igualdade entre as entidades e na soberania estatal, impede a possibilidade de atribuir responsabilidades morais a seus membros. Sobre a questão, o autor destaca:

Tal sociedade não pode facilmente coagir um membro recalcitrante se o consenso deixa de existir, e não pode pedir a seus membros o sacrifício individual que os Estados em determinadas circunstâncias pedem a seus cidadãos. Também não lhe é possível atribuir responsabilidade moral a seus membros da mesma maneira que ela é capaz de fazer aos indivíduos. Existem dificuldades morais para se acusar toda uma nação, pois isto faz a maioria passiva sofrer

³³ BRIERLY, J. L. **The Outlook for International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1944. p. 41.

³⁴ Rector traça um interessante debate sobre as implicações dos Estados em se organizarem através de uma estrutura federal e através de Organizações Internacionais: RECTOR, Chad. *Federations and International Organizations*. **IPES Annual Meeting**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

³⁵ “Como demonstra a descrição do Olimpo por Homero, uma sociedade de imortais será mais frouxa do que uma de mortais”. *In*: WIGHT, 2002. p. 99.

³⁶ WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1985. p. 318. Traduzido por João de Oliveira Dantas *apud* BEDIN, Gilmar. 2001. p. 187.

pelos atos da minoria criminosa, e as gerações futuras pelos pecados de seus antepassados.³⁷

Assim, em se tratando de relações entre Estados, ou seja, unidades políticas igualmente soberanas - legítimas representantes de seus respectivos povos -, as quais se colocam ante a ausência de um poder superior, estar-se-ia em uma espécie de estado de natureza³⁸. É que, assim desenhada, a sociedade internacional não se acha subordinada a nenhum sistema legal, não existindo sobre ela qualquer “[...] instituição central, ou conjunto de instituições, que desempenhe funções governamentais”³⁹. Em virtude disso, muitos autores têm entendido que a sociedade internacional também seria caracterizada por um ambiente em que vigora um permanente estado de anarquia⁴⁰.

Dentro de uma linha de autores que identificam a sociedade internacional como um ambiente anárquico, cita-se Bull. O referido pensador entende que existe sociedade internacional “[...] quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.”⁴¹. Bull destaca que “[...] os homens, em cada Estado, estão sujeitos a um governo comum, já Estados soberanos nas

³⁷ WIGHT, 2002. p. 99.

³⁸ Estado de natureza constitui o termo adotado pela ciência política para descrever uma situação em que não há um Estado constituído, onde se encontra ausente uma sociedade civil. Thomas Hobbes defende que no estado de natureza impera a desordem e a anarquia, que induziria à existência de violência a qual, ante a inexistência de uma ordem estatal, não poderia ser considerada como injusta. Vide: HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

³⁹ WENDZEL, 1985. p. 23. Traduzido por João de Oliveira Dantas *et al*.

⁴⁰ Em razão dessa concepção de anarquia da sociedade internacional, os autores realistas são céticos quanto a possibilidade de cooperação internacional, como os blocos econômicos e organizações internacionais, pois os Estados querem manter a sua soberania. In: MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions’ (1994-1995), **International security**, v. 19, n. 3, p. 10. Tradução livre. Por essa razão, muito se diz que o “[...] *realism [is not] well designed to explain the political integration of Western Europe*”. WAYNMAN, Frank; DIEHL, Paul. **Reconstructing Realpolitik**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2007. p. 17. Tradução livre.

⁴¹ BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: UnB, 2002. Traduzido por Sérgio Bath.

suas relações mútuas não estão.”⁴² Desse modo, o autor identifica a existência de um ambiente anárquico. Segundo ele “[...] essa anarquia pode ser considerado como o fato central da vida internacional e o ponto de partida para a teorização sobre isto”⁴³.

Em se tratando de um quadro anárquico, Bedin questiona se realmente haveria uma sociedade internacional em detrimento de uma constante anarquia internacional⁴⁴. Segundo o autor, as teorias têm defendido a existência de uma sociedade internacional⁴⁵, pois, para o mesmo, isso tem acontecido, em especial, ao entender-se a anarquia internacional por uma desordem completa, o que o autor refuta acontecer no âmbito das relações internacionais⁴⁶. Para ele, de forma acertada, a noção de “anarquia internacional” demandaria a ideia de que, nas relações internacionais, não há um governo comum, supranacional ou global, o que, como sabemos, não corresponde com a realidade atual⁴⁷. Assim, é possível falar em “sociedade internacional”, mas dentro de uma noção completamente distinta da sociedade doméstica⁴⁸. Nesta mesma linha, Wight defende que “[n]os assuntos internacionais há tanto cooperação quanto conflito; existe um sistema diplomático e o direito internacional e instituições internacionais que complicam ou modificam o andamento da política de poder; e existem até regras para limitar as guerras, que não deixam de ter influência.”⁴⁹ Desse modo, o que se pretende afirmar com uma sociedade internacional anárquica é tão somente a consequência da ausência de um poder central superior aos

⁴² “[...] *men within each state are subject to a common government, sovereign states in their mutual relations are not.*” In.: BULL, Hedley. *Society and Anarchy in International Relations*. In: ALDERSON, Kai (Org.); HURRELL, Andrew (Org.). **Hedley Bull on International Society**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2000, p. 77. Tradução livre.

⁴³ “*This anarchy it is possible to regard as the central fact of international life and the starting-point of theorising about it*” In.: BULL, 2000, p. 77. Tradução livre.

⁴⁴ BEDIN, 2001. p. 182.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Citemos as inúmeras organizações internacionais, tratados multilaterais e blocos econômicos que regulam, dentro de suas próprias limitações, a sociedade internacional.

⁴⁸ “[...] uma vez que inexistente um poder superior centralizado, o que também caracteriza a sociedade internacional como uma sociedade descentralizada”. In: BEDIN, 2001. p. 183.

⁴⁹ WIGHT, 2002. p. 85.

Estados e da falta de imposição de um poder coercitivo através de uma estrutura e/ou instituições permanentes que possuam o monopólio da violência.

Wight defende que a comprovação mais essencial da existência de uma sociedade internacional, e, conseqüentemente, da inexistência de um estado de total anarquia, é a existência do direito internacional⁵⁰, haja vista que toda sociedade possui direito, que nada mais seria do que um sistema de regras que estabelece os direitos e deveres de seus membros⁵¹. O autor, outrossim, encara a sociedade internacional como “um fato político e social” pelo qual é emanado por instituições como o direito internacional, diplomacia, etc.⁵², dispensando o seu caráter de completa anarquia internacional. Portanto, a sociedade internacional pode ser entendida como “[...] um sistema de Estados sujeitos a uma governança internacional mínima [...]”⁵³.

Buscando classificar a sociedade internacional, Wight descreve três correntes teóricas de relações internacionais que se destacaram ao longo da história: (a) a realista; (b) a racionalista; e, (c) a revolucionária. A primeira defende a existência de uma ordem anárquica, conforme a concepção de Bull, pela qual não seria possível se falar em uma sociedade internacional. Ou seja, imperaria um cenário de autêntico “estado de natureza”⁵⁴. A segunda corrente teórica identificada por Wight entende pela existência de um ambiente efetivo de cooperação entre os Estados, mas ainda carente pela ausência de um poder superior. Desse modo, os racionalistas entendem pela existência de uma sociedade internacional, mas ainda bastante distante da concepção de uma sociedade nacional⁵⁵. Já os teóricos revolucionistas enxergam que as relações internacionais está intimamente ligada com as relações entre

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Na concepção de Wight, “[...] os objetos do direito internacional são Estados, e não indivíduos. Somente os Estados constituem ‘pessoas internacionais’. A sociedade internacional é o total do somatório de todos aqueles que possuem personalidade internacional.” *In*: WIGHT, 2002. p. 100.

⁵² WIGHT, Martin. **International Theory: the three traditions**. Ed. By Gabriele Wight and Brian Porter. Leicester: Leicester University Press, 1991. p. 30.

⁵³ ZACHER, Mark W. **Os Pilares em Ruína do Templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional**. *In*: CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução por Sérgio Bath. Brasília: UnB, 2000. p. 84.

⁵⁴ WIGHT, 1991. p. 30-37.

⁵⁵ WIGHT, 1991. p. 37-40.

os indivíduos, os quais integram os Estados. Identificam como destino final o Estado mundial e cidadania global concebidos por Kant⁵⁶, sendo

⁵⁶ As contribuições de Kant para o estudo das relações internacionais foram significativas. Através de sua obra *Paz Perpétua*, o autor debateu sobre um governo mundial, federal, que promoveria um sistema de segurança internacional, os quais seriam os meios para se alcançar a paz perpétua. Segundo Trindade, “[...] a ideia de uma paz perpétua só é fantástica se for imaginada sua concretização imediata, pois a perpetuidade relaciona-se com a progressiva universalização dos meios pacíficos, mediante a aproximação dos povos e Estados. A paz perpétua não é uma situação harmoniosa imutável e utópica, mas sim o permanente e infinito esforço pela coexistência pacífica entre as nações.” Embora idealizada em um momento histórico bastante diverso do atual, Trindade defende que os conceitos de Kant continuam atuais, pois trata-se da materialização da percepção kantiana acerca da “[...] desproporção entre a rápida evolução do conhecimento científico e a lentidão do progresso ético moral humano”. Assim, a ideia de paz perpétua estaria relacionada com o “[...] esforço ético-moral individual e coletivo [...]”, que passa pela idealização “[...] de um estado jurídico justo entre os Estados e os povos, sendo esta uma exigência da razão política”. Ainda na análise de Trindade, o mesmo identifica que a humanidade atual ainda é marcada por um marcante atraso ético-moral quando comparado com o progresso científico e tecnológico existente, tendo a crescente onda da “[...] intolerância, do extremismo e da violência entre as diferentes sociedades culturais e religiosas, resultando em guerras, conflitos permanentes e ataques terroristas, que levam à teorização de um choque entre civilizações decorrente da intensidade das divergências entre as distintas concepções de vida e da estereotipação do diverso, do outro, como a encarnação do ‘lado do mal’”. In. TRINDADE, José Luciano. **À paz perpétua de Kant e a sociedade internacional contemporânea**. Ijuí: Unijuí, 2010. p. 289-305. Também sobre as contribuições do pensamento kantiano às relações internacionais, vide: ION, Dora. **Kant and International Relations Theory: cosmopolitan community-building**. London e New York: Routledge, 2012; FRANKE, Mark. **Global limits: Immanuel Kant, International Relations and Critique of World Politics**. Albany: State University of New York Press, 2001; COVELL, Charles. **Kant and the Law of Peace: a study in the philosophy of international law and international relations**. Gordonsville: Palgrave MacMillan, 1998; KLEINGELD, Pauline. **Kant and Cosmopolitanism: the philosophical ideal of world citizenship**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012; BOHMAN, James(Org.); LUTZ-BACHMANN, Matthias (Org.). **Perpetual Peace: essays on Kant’s Cosmopolitan Ideal**. Cambridge: The MIT Press, 1997; JAHN, Beate. **Classical Theory in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006;

a sociedade internacional uma mera etapa inicial do propósito de se alcançar o referido fim.⁵⁷

Desse modo, pode-se concluir que a sociedade internacional contemporânea foi moldada em sua essência a partir do período da Paz de Vestfália, quando os Estados soberanos se tornaram os grandes protagonistas das relações internacionais. Esse quadro de igualdade entre os Estados no plano internacional induziu autores a caracterizar a sociedade internacional como um estado de anarquia, semelhante ao estado de natureza de Hobbes, causado pela ausência de um Estado, governo ou poder superior, que mantivesse o monopólio da violência. Contudo, caracterizar a sociedade internacional contemporânea como um ambiente totalmente anárquico pode ser precipitado, haja vista a própria existência de direito, costumes e fatos sociais que regulam as próprias relações entre os Estados, como afirmou Wight⁵⁸.

A sociedade internacional contemporânea tem sido caracterizada por novos fenômenos. Atenta às novas transformações no cenário internacional da atualidade, Oliveira defende que um dos principais pontos de destaque da atual sociedade internacional é a emergência dos chamados novos atores⁵⁹. No mesmo norte, Cretella Neto defende que a sociedade internacional contemporânea não mais se limita à ideia “clássica” ou “tradicional” de sociedade “interestatal”⁶⁰ presentes nas correntes doutrinárias citadas.

A partir do século XX, Oliveira explica que a ideia de sociedade internacional como sociedade de Estados, independentes e soberanos, foi perdendo sua solidez, sendo colocada em discussão. Conforme expõe a autora:

Numerosos autores têm chamado a atenção para o colapso das instituições tradicionais ante o cosmopolitismo surgido no mundo multicolateral e em expansão global, os novos atores junto a sociedade internacional, agora mundial, como também os organismos internacionais e as empresas internacionais, transcendendo as fronteiras das atividades e competências estatais,

⁵⁷ WIGHT, 1991. p. 40-48. Oliveira entende que nenhuma dessas interpretações consegue dar uma descrição precisa da sociedade internacional atual, embora cada uma tenha parecido plausível em seu respectivo período da história. *In.*: OLIVEIRA, Odete Maria. *In.*: OLSSON, 2007. p. 25.

⁵⁸ WIGHT, 1991. p. 30.

⁵⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. *In.* OLSSON, 2007. p. 24.

⁶⁰ CRETELLA NETO, 2007. p. 16.

cujo crescimento da interdependência entre esses atores internacionais está culminando na substituição do Direito Internacional do passado por uma nova ordem transnacional que rege diretamente a conduta das empresas multinacionais, os organismos internacionais, os organismos não-estatais, como também a conduta dos Estados.⁶¹

Isso é, a noção de sociedade internacional tem se transformado muito por conta do comportamento da própria sociedade internacional, que observa a emergência dos chamados novos atores das relações internacionais⁶², impulsionados pela globalização⁶³. Nesse quadro, a

⁶¹ OLIVEIRA, Odete Maria. *In*: OLSSON, 2007. p. 25.

⁶² A doutrina moderna é unânime ao afirmar que os Estados não mais constituem os únicos atores das relações internacionais. Merle, por exemplo, identifica três níveis de atores nas relações internacionais contemporâneas. Em um primeiro nível, os Estados; em um segundo nível, as organizações internacionais; e em um último nível, as forças transnacionais, as quais integram as ONGs e as empresas transnacionais. *In*. MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1981. Traduzido por Iyonne Jean. A esta lista, somam-se os chamados novíssimos atores como a mídia e inclusive os indivíduos. *In*: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001. Sobre o terrorismo como ator internacional e seus impactos na sociedade internacional, vide: MENDELSON, Barak. *Sovereignty under attack: the international society meets the Al Qaeda network*. **Review of International Studies**. v. 31. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 45-68, 2005. No que tange a emergência e consolidação de novos atores internacionais, dentre os quais os Estados federados, governos subnacionais, províncias e regiões, vide a destacada e inédita obra no cenário brasileiro: DAL RI Jr., Arno (Org.); MARQUES, Guilherme Bez (Org.); ARRUDA, Sônia Regina (Org.) . **Santa Catarina nas Relações Internacionais. Desafios da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina no Cenário Internacional**. Florianópolis: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina e Fundação José Boiteux, 2010. No âmbito da política externa, assunto que será trabalhado com maior desenvoltura ao longo dos capítulos que seguirão, Chong identifica que novos atores têm tomado diariamente os espaços que até então eram exclusivos dos Estados, principalmente nos campos envolvendo comércio, finanças, padrões trabalhistas e ambientais, vide: CHONG, Alan. *The post-international challenge to foreign policy: signposting 'plus non-state' politics*. **Review of International Studies**. v. 28. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 783-795, 2002. Ainda sobre a emergência de novos atores e a sua participação nos assuntos envolvendo política transnacional e *policymaking*, o autor cita: HOBBS, Heidi. **Pondering**

Postinternationalism: a paradigm for the Twenty-First Century. Albany: State University of New York Press, 2000; FALK, Richard. **Predatory Globalization:** a critique. Oxford: Polity Press, 1999; GILLS, Barry. **Globalization and the Politics of Resistance.** Basingstoke: Macmillan, 2000; O'BRIEN, Robert; GOETZ, Anne Marie; SCHOLTE, Jan Aart; WILLIAMS, Marc. **Contesting Global Governance:** multilateral economic institutions and global social movements. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William. **Non-State Actors in World Politics.** Basingstoke: Palgrave, 2001. Sobre a crescente influência dos atores não estatais no cenário internacional, vide: PETERS, Anne; KOECHLIN, Lucy; FÖRSTER, Till; FENNER ZINKERNAGEL, Gretta. **Non-State Actors as Standard Setters.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁶³ Boaventura de Sousa Santos identifica que , em rigor, não há um fenômeno único de globalização e sim globalizações: (a) a globalização econômica, a qual, nas palavras do autor, é sustentada pelo consenso econômico liberal, caracterizada por uma “[...] economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global, processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismo transnacionais [...]”: o americano, o japonês e o europeu; (b) a globalização social, baseada no consenso neoliberal de que “[...] o crescimento e a estabilidade económicos assentam na redução dos custos salariais, para o que é necessário liberalizar o mercado de trabalho [...]”, o qual seria imposto países centrais aos países periféricos e semiperiféricos “[...] através do controlo da dívida externa efectuado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial [...]”; (c) a globalização política, fundada em uma nova economia política “pró-mercado”, em que “[...] o Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política [...]”, testemunha uma erosão da soberania Estatal, “[...] não tanto pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas sobretudo por agências financeiras internacionais e outros actores internacionais privados, tais como as empresas multinacionais [...]”. *In.*: SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94. Ainda sobre a temática das globalizações, vide: SASSEN, Saskia. **The global city:** New York, London and Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.; THOMAS, George *et al.* **Institutional structure:** Constituting State, Society and the Individual. Beverly Hills: Sage, 1987.; SKLAIR, Leslie. **Sociology of the Global System.** London: Harvester Wheatsheaf, 1991.; KING, A. D. (Org.). **Culture, Globalization and World-System.** Basingstock: MacMillan, 1991. JAMESON, Fredric; MIYOSHI, Masão. (Orgs.). **The Culture of Globalization.** Durham: Duke University Press, 1998. KEOHANE,

noção de Estados como único ator da sociedade internacional vem perdendo cada vez mais força.

Assim, a sociedade internacional contemporânea se destaca pela emergência de novos atores, muitos dos quais não se encontram limitados à figura de um ente estatal. Dentre estes, destaca-se as organizações internacionais como resultado direto da contestável ideia de “federalismo internacional” entendida por Cretella Neto⁶⁴. Desse modo, nota-se que o Estado moderno teria deixado de gozar de sua prerrogativa de único ator e centro exclusivo das relações de poder na sociedade internacional.

Assim, verifica-se que novos atores têm assumido um importante papel na sociedade contemporânea internacional com o fim de satisfazer as exigências da vida internacional que os Estados têm se mostrado incapazes de solucionar de forma isolada ou mesmo bilateralmente. Em resposta a muitos desses problemas de ordem global, os Estados passaram a se integrar e institucionalizar suas relações mediante estruturas permanentes. Surgia-se assim as primeiras Organizações Internacionais (OIs), as quais, no decorrer do século XX, atingiram um elevado grau de relevância perante a sociedade internacional e afirmaram a sua condição de ator das relações internacionais⁶⁵. Além

Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

⁶⁴ CRETELLA NETO, 2007. p. 17.

⁶⁵ Ridruejo defende que a emergência das OIs não representou, por si só, o enfraquecimento dos Estados e do sistema interestatal. Na visão do autor, que cita os ensinamentos do professor Carrillo Salcedo, as OIs representaram o resultado de uma reforma do sistema existente até então. Nas palavras do autor: “[...] *aunque el fenómeno de la organización internacional no haya supuesto una ruptura con el sistema interestatal, sí ha significado una reforma del mismo, ya que lo ha modernizado y adaptado a las nuevas circunstancias y exigencias.*” In.: CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. **El Derecho Internacional en un mundo en cambio**. Madrid: Tecnos, 1984. p. 41. Seitenfus aponta que o surgimento das OIs e a sua consolidação na sociedade internacional, a qual prefere denominar de sistema internacional, adveio do momento em que três ou mais Estados buscaram trabalhar a cooperação internacional para fins de atingir objetivos comuns, o que resultou no nascimento do multilateralismo. Assim, autor destaca a multilateralidade como um traço fundamental das OIs contemporâneas. SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 23. Na visão de Abott e Snidal, os Estados buscam integrar OIs com o objetivo de centralizar as atividades coletivas através de uma estrutura organizacional estável, aumentando a eficiência das atividades coletivas e

das OIs, incluem-se nesta lista as organizações não-governamentais, empresas multinacionais, e outros grupos sociais diversos, como grupos

promovendo a habilidade de organização em atingir os interesses dos Estados: “[*International Organizations*] allow for the centralization of collective activities through a concrete and stable organizational structure and a supportive administrative apparatus. These increase the efficiency of collective activities and enhance the organization’s ability to affect the understandings, environment, and interests of states” In.: ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. *Why States Act through Formal International Organizations*. **The Journal of Conflict Resolution**. v. 42. n. 1: Sage Publications, 1998. p. 3-32. Tradução livre. Karns e Mingst acrescentam que os Estados também buscam as OIs para darem uma rápida resposta aos problemas internacionais, debater questões expressivas e idealizar normas críticas de conduta. In.: KARNs, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004. Sobre o papel das OIs dentro de uma perspectiva de constitucionalização do direito internacional, oportuna a leitura da obra KLABBERS, Jan; PETERS, Anne; ULFSTEIN, Geir. **The Constitutionalization of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 201-219. Para outros apontamentos envolvendo as teorias das organizações internacionais, a sua emergência e a sua consolidação na sociedade internacional, vide: BARKIN, J. Samuel. **International organization: theories and institutions**. New York: Palgrave MacMillan, 2006; RITTBERGER, Volker; ZANGL, Bernhard; STAISCH, Matthias. **International Organization: polity, politics and policies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006. Traduzido para o inglês por Antoinette Groom. Consultor de Tradução: A.J.R. Groom; EMADI-COFFIN, Barbara. **Rethinking International Organization: Deregulation and Global Governance**. London e New York: Routledge, 2002; HEDGES, Robert. **International Organization**. London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1935; BENETT, Alvin; OLIVER, James. **International Organizations: principles and issues**. ed. 7. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002; HILL, Norman. **International Organization**. New York: Harper, 1952; KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward. **International Organization: a reader**. New York: Harper Collins College Publishers, 1994; TAYLOR, Paul. **International Organization in the Modern World: the regional and the global process**. London e New York: Pinter, 1995; VINACKE, Harold. **International Organization**. New York: F.S. Crofts & Co, 1934; PEASE, Kelly-Kate. **International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000; KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. *International Organization: a state of the art on art of the state*. **International Organization**. v. 40. n. 4. pp. 753-775. The MIT Press, 1986. Na leitura nacional, cabe destaque a obra HOFFMANN, Andrea; HERZ, Monica. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, 2004.

religiosos, organizações sindicais, partidos políticos, e até mesmo organizações criminosas e terroristas⁶⁶.

Contudo, apesar do grande impacto do fenômeno da globalização sobre a esfera política e a emergência dos novos atores, o Estado moderno ainda atua como um ator central das relações internacionais:

Pode-se dizer que o Estado moderno foi e continua a ser, em certo sentido, um dos maiores e mais essenciais fenômenos que a engenharia política e a sociabilidade humana conseguiram produzir em todos os tempos. No entanto, não é possível desconhecer ou deixar de perceber que o Estado moderno passou a desempenhar novas funções – entre as quais se destacam a funções de auxílio à formação dos blocos econômicos regionais e a de fomento à organização e à criação de inteligência artificial – e que adquiriu, conseqüentemente, um novo estatuto – notadamente de um Estado dotado de soberania e autonomia relativa que foram fragilizadas pelo aumento das interconexões globais.⁶⁷

Não se trata de um declínio da figura do Estado. Trata-se, na realidade, de uma relativização da soberania e da autonomia do Estado moderno frente à sociedade internacional que, aos poucos, vê seu poder soberano ser corroído pelos novos atores das relações internacionais nas mais diversas áreas e âmbitos de atuação. O Estado vem perdendo a sua figura de ente máximo da sociedade, como o grande Leviatã de Hobbes, e único sujeito de direito internacional e ator das relações internacionais⁶⁸, no ideal das teorias realistas clássicos. Ou seja, na atual sociedade internacional contemporânea:

⁶⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais:** temas, atores e visões. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 83. Vide também: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas:** a ordem mundial depois da guerra fria. Petrópolis: Vozes, 2005.

⁶⁷ BEDIN, 2001. p. 348.

⁶⁸ Há uma diferença essencial entre as denominações “atores” e “sujeitos” internacionais. De acordo com os ensinamentos de Dias Varela, “[...] sujeitos de direito são aqueles capazes de ser titulares de direitos e obrigações.” Sendo que no direito internacional, ainda centrado no Estado, apenas os Estados e as Organizações Internacionais (formadas por Estados) têm essa capacidade. No

o Estado já não pode mais querer regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução. Por outro lado, ele é

entanto, o autor afirma que já se pode perceber algumas atribuições desses direitos a outros organismos, como por exemplo “ a atribuição de alguns direitos a indivíduos, como a capacidade postulatória em tribunais internacionais para a proteção dos direitos humanos; a empresas, em órgãos internacionais de solução de controvérsias sobre investimentos; ou a organizações não-governamentais, em diferentes instâncias.” Há que se salientar, todavia, que a teoria diverge sobre a natureza jurídica dessa participação. “Alguns autores defendem que se trata de um direito atribuído pelos Estado e que, portanto, haveria novos titulares de direito. Outros consideram que se trata de um direito do Estado, exercido na prática por terceiros e, portanto, o Estado continuaria sendo o único titular. De qualquer modo, prepondera no direito internacional público uma lógica restritiva, que apenas reconhece os Estados e as Organizações Internacionais como sujeitos de direito internacional. É melhor não classificar os demais como sujeitos, mas apenas como atores internacionais.” Os atores internacionais, por sua vez, são todos aqueles que participam de alguma forma das relações jurídicas e políticas internacionais. Nesse rol poder-se-ia falar não somente nos Estados e nas Organizações Internacionais, mas em uma série de outros organismos, como as organizações não-governamentais (ONGs), indivíduos, empresas multinacionais, governos subnacionais, entre outros. “A expressão atores internacionais é, portanto, mais ampla que sujeitos de direito internacional e, então, mais adequada para compreender estas outras categorias. Os demais atores internacionais (além dos Estados e das Organizações Internacionais) podem ter poderes para determinados atos específicos, como celebrar contratos, recorrer a tribunais para o respeito de seus direitos (humanos ou empresariais), entre outros. Assim, não significa que apenas os Estados têm competências e capacidades internacionais. No entanto, as capacidades e competências internacionais dos demais atores apenas poderão ser exercidas para a garantia dos direitos concedidos pelos Estados e não de forma indeterminada.” Desta feita, pode-se resumir os conceitos acima trabalhados da seguinte maneira: o sujeito traz consigo o universo jurídico, de direitos e deveres, sendo termo utilizado dentro do cenário do Direito Internacional, enquanto ator é um termo acomodado pela linguagem das Relações internacionais, trazendo em seu bojo a questão da atuação política, influenciada pela realidade, e não pelo direito. *In.*: VARELLA, Marcelo. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.3-4.

obrigado a compartilhar sua soberania com outras forças que transcendem o nível nacional.⁶⁹

Por outro lado, Boaventura Santos analisa que a erosão da soberania Estatal é resultado da vontade e da força do próprio Estado, o qual continua a deter uma considerável importância no cenário internacional, conforme se depreende das palavras do autor:

Se, para uns, o Estado é uma entidade obsoleta e em vias de extinção ou, em qualquer caso, muito fragilizada na sua capacidade para organizar e regular a vida social, para outros o Estado continua a ser a entidade política central, não só porque a erosão da soberania é muito selectiva, como, sobretudo, porque a própria institucionalidade da globalização – das agências financeiras multilaterais à desregulação da economia – é criada pelos Estados nacionais. Cada uma destas posições capta uma parte dos processos em curso. Nenhuma delas, porém, faz justiça às transformações no seu conjunto porque estas são, de facto, contraditórias e incluem tanto processos de estatização – a tal ponto que se pode afirmar que os Estados nunca foram tão importantes como hoje – como processos de desestatização em que interações, redes e fluxos transnacionais da maior importância ocorrem sem qualquer interferência significativa do Estado, ao contrário do que sucedia no período anterior.⁷⁰

De qualquer modo, a prerrogativa de que os Estados constituem os atores absolutos das relações internacionais, em que pese a erosão ou não de sua soberania, tem sido profundamente abalada. E por consequência, as relações entre os atores na sociedade internacional contemporânea já não mais corresponde ao modelo clássico de diplomacia bilateral dos Estados, a qual pouco a pouco é substituída por redes complexas de relacionamentos multilaterais, conforme aponta

⁶⁹ FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas.** São Paulo: Malheiros, 1994. p. 11.

⁷⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 55.

Dupas,⁷¹ entre as mais variadas esferas da sociedade internacional⁷². Nesse novo nível de políticas transnacionais, Beck defende que as grandes decisões hoje não são mais tomadas em ambientes bilaterais de negociação, mas sim nos fóruns multilaterais de discussão, muitos dos quais propiciados por Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas, Organização Mundial do Comércio, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, dentre muitas outras⁷³.

Desse modo, a sociedade internacional é ainda marcada pela presença e atuação profunda dos Estados soberanos idealizados na Paz de Vestfália. Contudo, transformações recentes no âmbito das relações internacionais têm permitido a emergência de novos atores no cenário internacional capazes de influenciar as esferas políticas do globo, emanar regras e posicionamentos, e até mesmo exercer certo grau de autoridade. Dentre esses novos atores, destacam-se as OIs, que ao longo do século XX se consolidaram como relevantes entidades no plano internacional capazes de influenciar profundamente o cenário político mundial.

2.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SURGIMENTO E DAS CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O número de Organizações Internacionais (OIs) supera, hoje em dia, a cifra de centenas de Organizações⁷⁴ e se tem convertido, em especial a Organização das Nações Unidas (ONU), no símbolo de uma comunidade política institucionalizada. A multiplicação de OIs e o incremento de suas competências, não podia deixar de afetar a sociedade internacional, bem como a ordem jurídica internacional⁷⁵.

Não por menos, as OIs têm passado progressivamente a ocupar um lugar significativo na vida internacional, sem que tenha deposto, não

⁷¹ DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**. São Paulo: Unesp, 2005. p. 269.

⁷² Aqui se referindo às participações de entidades de classes e Estados no mesmo plano de debates, como ocorre por exemplo na Organização Internacional do Trabalho.

⁷³ BECK, Ulrich. A questão da legitimidade. **Revista Humboldt**. São Paulo: Goethe-Institut. n. 87, 2003. p. 308.

⁷⁴ DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. 10 ed. Madrid: Tecnos, 1998, p. 36. Tradução livre.

⁷⁵ E, neste sentido, no modo de adaptar ao direito internacional clássico. *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 36.

obstante, no desfazimento do Estado que continua sendo, como disse Cassesse, a espinha dorsal da sociedade internacional⁷⁶. Nenhuma delas, nem mesmo a Organização das Nações Unidas ou a União Europeia, possuem competências comparáveis a de um Estado. Mas o que se tem feito é abrir fissuras no monopólio que até então eram privativas dos Estados em matéria de subjetividade internacional.⁷⁷

Assim, com o fim de delinear de forma detalhada o surgimento das organizações internacionais e sua afirmação como um importante ator das relações internacionais na sociedade internacional contemporânea, se analisará o seu histórico, com foco na análise das razões de sua instituição, bem como o seu conceito e suas características, com o objetivo de delimitar a ideia acerca do instituto, suas limitações jurídicas, sua condição de sujeito de direito internacional, como também de ator das relações internacionais.

2.2.1 Histórico das organizações internacionais

As semelhanças institucionais entre sociedades políticas são antigas e tem nas Anficionias ou Ligas da Grécia antiga, alguns exemplos de antepassados das organizações internacionais contemporâneas. No entanto, somente após a consagração do Estado como forma fundamental de organização das sociedades humanas é que as organizações internacionais, em seu sentido moderno do termo, começaram a desenvolver-se⁷⁸.

Os apelos a favor de uma organização entre Estados estruturada no plano das relações internacionais mantiveram-se durante muito tempo no domínio da doutrina ou da propaganda⁷⁹. As primeiras iniciativas visaram, nesse momento⁸⁰, a melhoria dos processos

⁷⁶ CASSESSE, Antonio. **Le droit International dansun Monde divisé**. Paris, 1986. p. 73. Tradução livre.

⁷⁷ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 36.

⁷⁸ PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. 2 Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 588. Traduzido por Vitor Marques Coelho.

⁷⁹ PELLET; *et al.*, 2003. p. 71.

⁸⁰ Cita-se, como um marco determinante do surgimento das Organizações Internacionais na concepção moderna, o período entre 1851-1914 – caracterizado pela paz que sucedeu a reorganização europeia depois da queda de Napoleão, conjugado com o progresso das técnicas e dos meios de comunicação – que viu nascer duas espécies de organizações internacionais: as *Comissões Fluviais* (Comissão Central do Reno prevista no Ato Final do Congresso de

tradicionais de cooperação⁸¹. No final do século XIX e no decorrer do século XX, os Estados conscientizavam-se de que muito de seus problemas não mais podiam ser resolvidos em um marco estritamente nacional, e sua solução passavam necessariamente pela cooperação entre eles. Efetivamente, numerosos aspectos da vida cotidiana⁸², ao transcender suas fronteiras, exigiam uma ação concertada dos Estados, para o que a técnica tradicional do acordo bilateral resultava insuficiente. Ao que se unia, ademais, o fato de que na vida internacional estavam afirmando progressivamente uma série de interesses coletivos frente a problemas mundiais como a paz, o desenvolvimento ou o meio ambiente, cuja satisfação transbordava as possibilidades de um só Estado⁸³. Não obstante, na concepção de Pellet, a ideia de organizar politicamente a sociedade internacional nasceu como reação à anarquia resultante dos conflitos internacionais e à insuficiência da doutrina do equilíbrio⁸⁴.

Frente a estes imperativos de solidariedade e interdependência, os Estados se viram, pois, compelidos a cooperar⁸⁵. A fim de realizar esta cooperação, e ante as carências institucionais da sociedade internacional, os Estados, em um primeiro momento, utilizaram os recursos próprios de uma sociedade de justaposição de sujeitos soberanos, isto é, a celebração de conferências internacionais e a adoção de tratados multilaterais⁸⁶. Mas logo ficaram conscientes da insuficiência destas técnicas para coordenar e gerir uma cooperação que se fazia cada vez mais necessária. Isso os levou à criação de mecanismos institucionalizados de cooperação permanente e voluntária, dando vida assim a alguns entes independentes dotados de voluntariedade própria destinados a alcançar objetivos coletivos⁸⁷. Nesse contexto, Diez de

Viena e criada pela Convenção de Mogúncia de 1831; Comissão Europeia do Danúbio, estabelecida pelo Tratado de Paris de 1856) e as *Uniones Administrativas* encarregadas de facilitar a cooperação nos domínios técnicos (União Telegráfica Internacional, 1865; Secretariado Internacional de Pesos e Medidas, 1875; União Postal Universal, 1878; União para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, 1883, etc.). In: PELLET; *et al.*, 2003. p. 588.

⁸¹ PELLET; *et al.*, 2003. p. 71.

⁸² Como o tráfego postal, as telecomunicações, transporte ferroviários, navegação fluvial, circulação de pessoas ou o comércio internacional.

⁸³ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 36.

⁸⁴ PELLET; *et al.*, 2003. p. 71.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 36.

⁸⁷ Idem.

Velasco destaca o surgimento, na cena internacional, das primeiras OIs, cuja existência e atual proliferação constitui uma das características mais sobressalientes da vida internacional contemporânea⁸⁸.

Motivado pelo progresso científico, tempos de paz entre o período das guerras napoleônicas e a I Guerra Mundial, o mundo passou a testemunhar o nascimento das OIs modernas e estruturas institucionais permanentes⁸⁹. Nesse contexto, um novo instrumento jurídico passou a ser utilizado, indo além dos tratados bilaterais: o tratado multilateral, com marco na Convenção de Viena de 1815 - países vencedores das guerras napoleônicas passaram a negociar periodicamente, dispostos a desenhar uma nova ordem europeia e mais tarde questões de território das colônias europeias⁹⁰.

Ao final do Século XIX, as Conferências internacionais começaram a transbordar o continente europeu, o que se inicia com as Conferências de Paz de Haia de 1899 e sobretudo de 1907, que vão constituir um importante ponto de referência na evolução das OIs, pois marcam uma clara tendência rumo à periodicidade e rumo à universalização⁹¹, ao tempo que desenham as primeiras instituições jurisdicionais internacionais.

Estas conferências internacionais prefiguram as OIs, ao constituir mecanismos de concertação dotados de certa periodicidade, mas ainda não constituem Organizações pois carecem de órgãos próprios permanentes dotados de competências particulares⁹². Do que Diez de Velasco deduz que o segundo elemento que tem possibilitado o nascimento das Organizações Internacionais é representado pelo estabelecimento de estruturas institucionais permanentes⁹³.

Isto ocorre, segundo o mesmo autor, quando os avanços em determinados âmbitos da técnica, o progresso e as comunicações e o desenvolvimento dos transportes exigem a criação de administrações

⁸⁸ DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Instituciones de Derecho Internacional Público**. 7 ed. Madrid, 1990. p. 33. Tradução livre.

⁸⁹ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 38.

⁹⁰ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 38.

⁹¹ ABI-SAAB, Georges. La notion d'organisation internationale: essai de synthèse. In: **Le concept d'Organisation internationale**. Paris, 1980. p.10. Tradução livre.

⁹² BASTID, Suzanne. **Cours de Droit International Public: Problèmes juridiques posés par les Organisations internationales (1971-1972)**. Paris, 1971. p. 31. Tradução livre.

⁹³ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 38.

internacionais dotadas de determinados poderes de decisão, controle e execução⁹⁴.

A partir da Segunda Guerra Mundial, as OIs vão sofrer uma espetacular proliferação, proporcionada, segundo Diez de Velasco, por dois fenômenos: o da revitalização dos organismos técnicos à escala universal, e o da institucionalização do regionalismo internacional através da criação de OIs regionais⁹⁵.

O primeiro desses fenômenos dá nascimento ao que se denomina “Sistema de Nações Unidas” composto por um numeroso grupo de organismos especializados que gravitam em torno da ONU⁹⁶.

O segundo fenômeno, das Organizações Internacionais regionais, são explicados por diversos fatores: (a) fracasso do sistema de segurança coletiva estabelecida na Carta da ONU⁹⁷; (b) fator de ordem política tentando organizar a cooperação a escala de um continente⁹⁸; (c) fator essencialmente de natureza econômica e comercial favorecidos pelos ensaios de integração regional⁹⁹ e pela descolonização¹⁰⁰.

Resumindo o fenômeno do surgimento e da consolidação das organizações internacionais, Cretella Neto dispõe a seguinte visão:

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 40.

⁹⁶ Como por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (1946), Banco Mundial (1945), Unesco (1945), Organização Internacional do Trabalho reorganizada (1946). *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 40.

⁹⁷ Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949), Pacto de Varsóvia (1955). *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 40.

⁹⁸ Organização dos Estados Americanos (1948), Conselho Europeu (1949). *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 40.

⁹⁹ Sobre os recentes movimentos integracionistas, especialmente no âmbito das Américas e Europeu, vide: PIMENTEL, Luiz Otávio. Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE.. *In*: Luiz Otávio Pimentel. (Org.). **Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE..** 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

¹⁰⁰ Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), Comunidade Econômica Europeia e Comunidade Européia de Energia Atômica (1957), União Europeia (1992), Associação Europeia de Livre Comércio (1959), Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1960), Mercosul (1991), Comunidade Andina (1996). *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 40. Para uma leitura específica sobre o fenômeno da integração no Mercosul, vide: FERNÁNDEZ, Wilson. **MERCOSUR: Economía, política y estrategia en la integración.** Montevideo: FCU, 1992. Sobre um apanhado geral sobre os velhos e novos blocos regionais, vide: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e Novos Regionalismos.** Ijuí: Unijuí, 2009.

[...] as organizações internacionais surgiram timidamente, no início do século XIX, de modo bastante incipiente, limitado e desprezioso – dispunham, em regra, apenas de uma Secretaria e reduzido pessoal de apoio administrativo –, aumentaram em número, passaram por um processo de amadurecimento que durou mais de um século, e, a partir da criação da ONU, em 1945, essa nova entidade político-jurídica ganhou cada vez mais espaço no antes restrito universo do Direito Internacional, razão pela qual a segunda metade do século XX assistiu à sua crescente proliferação, prevendo-se, com grande probabilidade de acerto, que o aumento do número de organizações internacionais, bem como o processo de consolidação das ora existentes, perdure por todo o século XXI. Por isso, é apropriado chamar o século XX – aqui melhor entendido como o período entre 1815 e 1914 – de “era de *preparação para* as organizações internacionais”; o período entre 1914 e 1945, de “era de *desenvolvimento* das organizações internacionais”; e o período posterior a 1945, de “era de *consolidação* das organizações internacionais”, o que mostra que as organizações são, efetivamente, um fenômeno do século XX.¹⁰¹

De fato, as OIs passaram a representar uma importante constante no cenário da sociedade internacional, sendo que o Século XX foi o grande momento de afirmação dessa entidade. Outrossim, com o objetivo de delimitar a ideia e os limites da noção de uma OI, a seguir serão tecidas considerações sobre o seu conceito e suas principais características.

2.2.2 Conceitos e características

A definição das OIs sofre uma dificuldade prévia em razão das consideráveis diferenças de estrutura, objeto e competências que existem entre elas, além de que se trata de um fenômeno em constante

¹⁰¹ CRETELLA NETO, 2007. p. 36.

evolução¹⁰². Contudo, há características essenciais que podem ser usadas em sua conceituação.

Dentro dessa perspectiva Reuter, de forma sucinta, explica que “o termo ‘organização internacional’, conforme empregado depois da metade do século XIX, tem por finalidade indicar a situação na qual as nações têm, entre elas, relações ordenadas”¹⁰³. Cretella Neto, por sua vez, aponta que a doutrina jurídica, ao procurar conceituar organização internacional, inclina-se àquela proposta pelos trabalhos preparatórios de codificação do Direito dos Tratados, empreendida pela Comissão de Direito Internacional (CDI)¹⁰⁴, que definiu OIs como “uma associação de Estados estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos Estados membros”¹⁰⁵.

Nesse mesmo sentido, Diez de Velasco define as OIs como “associações voluntárias de Estados estabelecida por acordo internacional, dotada de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir os interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros”¹⁰⁶. Assim, aprofundando-se no conceito proposto por este autor, pode-se destacar quatro elementos que permitem diferenciar as OIs das outras entidades afins. São eles: composição essencialmente interestatal; base jurídica convencional; estrutura orgânica permanente e independente; e, finalmente, autonomia jurídica¹⁰⁷.

Os membros das organizações internacionais são, em sua grande maioria, Estados soberanos, sendo a sua principal distinção diante de outras entidades internacionais como uma Confederação de Estados e os Estados federados¹⁰⁸.

¹⁰² DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 41.

¹⁰³ REUTER, Paul. Quelques Réflexions sur le Vocabulaire du Droit International *In: Mélanges offerts ao Doyen Trotabas*. Paris: LGDJ, 1970. Texto reeditado em: REUTER, Paul. *Le Développement de l’Ordre Juridique International*. Paris: Economina, 1995.

¹⁰⁴ CRETELLA NETO, 2007. p. 41.

¹⁰⁵ FITZMAURICE, Gérald. *Annuaire de la Commission du Droit International*. 1956, pp. 101 e 106.

¹⁰⁶ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 41.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ Entretanto, Diez de Velasco aponta que muitas OIs, compostas por Estados soberanos, permitem a participação de sujeitos não estatais; outras que permitem a participação de tais entidades como membros de pleno direito; ou então que permitem como membros, territórios dependentes que não alcançaram

Além disso, as OIs são sujeitos de direito derivados, ou secundários. Isso é, devem sua existência a um ato jurídico prévio e exterior à Organização¹⁰⁹. Corroborando tal assertiva, Cretella Neto dispõe que:

[d]iferentemente dos Estados, cada um dos quais deve sua existência apenas a si próprio, a organização internacional é uma “criatura” na medida em que somente passa a existir quando Estados se reúnem com o propósito de estabelecer uma entidade à qual são confiadas uma ou mais funções específicas, descritas em seu ato constitutivo, ou “constituição”. Desse particular resulta que suas atividades são estabelecidas por forças exteriores, sobre as quais não exercem controle.¹¹⁰

E ainda, Cretella Neto aponta a natureza dupla das OIs, haja vista que resultam de tratados, cujo objeto é original, pois se trata da “constituição” da entidade. Desse modo, por ser um tratado, deve se sujeitar ao Direito que regulamenta os mesmos: a Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados, 1969.¹¹¹

O estabelecimento da OI através de tratados internacionais é uma característica que permite distingui-la das outras estruturas institucionais. Primeiro, de certos organismos subsidiários autônomos fruto de resoluções de órgãos de OIs preexistentes. Segundo, é o principal elemento para diferenciar uma OI de uma Organização Não-Governamental (ONG), pois esta última é constituída por um ato de direito interno.¹¹²

Outra característica marcante das OIs é a estrutura institucional composta por diversos órgãos permanentes¹¹³. Tal permanência não precisa se dar, necessariamente, em todos os seus órgãos, bastante que se dê aos órgãos administrativos que permitem o funcionamento

a independência, mas que gozem de capacidade de fazer frente às obrigações derivadas da participação de tais organizações. *In*: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 42.

¹⁰⁹ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 42.

¹¹⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 42.

¹¹¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 40.

¹¹² DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 42-43.

¹¹³ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 44.

contínuo da Organização, enquanto que os restantes podem se reunir periodicamente¹¹⁴.

E por último, também merece destaque a autonomia jurídica das OIs, que possuem personalidade jurídica distinta da de seus Estados membros¹¹⁵. Via de regra, tal disposição está prevista expressamente em seu tratado constitutivo ou em instrumentos colaterais. Ainda que os atos de criação disponham a existência de uma personalidade jurídica, Pellet dispõe que tal fato não permite colocar em dúvida a existência de tal atribuição¹¹⁶. Nas palavras do autor, “[e]sta resulta implícita mas inevitavelmente das necessidades expressas pelos Estados fundadores por ocasião do estabelecimento da organização internacional.”¹¹⁷. Ou seja, a personalidade jurídica das OIs deriva de sua “funcionalidade”¹¹⁸, a qual deriva, por sua vez, da vontade dos Estados – mais precisamente dos objetivos que eles atribuíram à entidade.

Também, de acordo com o Tribunal Internacional de Justiça¹¹⁹, em decisão de 1949 sobre a *Reparação de Danos*¹²⁰, as OIs gozam de

¹¹⁴ DUPUY, René-Jean. **Le Droit International Public**. 7 ed. Paris, 1992. p. 23. Tradução livre.

¹¹⁵ Característica esta que sera aprofundada ao final do presente capítulo.

¹¹⁶ PELLET; *et al.*, 2003. p. 607-608.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ PELLET; *et al.*, 2003. p. 608.

¹¹⁹ Ou Corte Internacional de Justiça, instituído pelo artigo 92 da Carta das Nações Unidas a qual possui dentre seus principais objetivos a resolução de conflitos submetida pelos Estados e a elaboração de pareceres sobre questões jurídicas apresentadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por órgãos e agências especializadas acreditadas pela Assembleia da ONU, de acordo com a Carta das Nações Unidas.

¹²⁰ Também conhecido como Caso *Bernadotte*. Sobre o caso, explica Conforti: “*La Corte Internazionale di Giustizia si occupò del problema in esame, su richiesta dell’Assemblea generale dell’ONU, in un famosissimo parere dell’11.4.1949 a proposito del caso Bernadotte (CIJ. Recueil, 1949, p. 174 ss.). Il Conte Bernadotte, mediatore per l’ONU tra arabi e israeliani, era stato ucciso nel 1948 a Gerusalemme, insieme ad un suo collaboratore, da estremisti ebraici, e il Segretario generale aveva accusat apertamente il Governo israeliano di non aver adottato le misure atte a prevenire i due attentati. L’Assemblea generale voleva appunto sapere se l’ONU potesse agire sul piano internazionale per il risarcimento dei danni in caso di mancata protezione dei suoi funzionari. E la Corte rispose affermativamente sostenendo addirittura che l’organizzazione avesse titolo per chiedere, oltre al risarcimento dei danni arrecati alla funzione, anche quelli subiti dall’individuo in quanto tale. La tesi*

personalidade jurídica internacional. No caso concreto, a corte entendeu que a personalidade jurídica em comento é pressuposto essencial para o cumprimento das atribuições dispostas no tratado constitutivo da organização¹²¹. Logo, a referida Corte concluiu pela irrefutável existência de personalidade jurídica internacional das OIs.

Para Pellet, a funcionalidade das OIs deve encontrar uma tradução jurídica simultânea na ordem jurídica internacional e nas ordens jurídicas nacionais, “[...] com vista a garantir o exercício dos seus direitos e o respeito do direito internacional”¹²². Frente a essa condição, Pellet alerta que, ao conferir personalidade internacional às OIs, concede-se a estas uma autonomia face aos Estados que, na visão do autor, pode parecer-lhes perigosa¹²³:

[p]ois permite basear exclusivamente no direito internacional a definição e o exercício das capacidades jurídicas das organizações. Em última instância, as organizações tornar-se-iam entidades comparáveis aos Estados, cujo duplo monopólio de sujeitos de direito internacional e de membro ativo da comunidade internacional destruiriam.¹²⁴

Por tais razões, as mais expressivas organizações internacionais da atualidade (ONU, União Europeia, Organização dos Estados Americanos, etc.) toleram uma desvantagem¹²⁵. Com efeito, as OIs possuem a capacidade de serem titulares de direito e obrigações, tanto em relação com outros sujeitos internacionais (personalidade jurídica internacional), como em ocasião do exercício de suas atividades no território de um Estado (personalidade jurídica de direito interno).¹²⁶

*della Corte ci sembra, rispettosamente, poco e male motivata; essa si fonda principalmente sulla personalità internazionale dell'ONU, che è questione che interessava poco nella specie, e la Corte non tenta invece di approfondire il punto se ed entro quali limiti sia possibile l'estensione analogica alle organizzazioni internazionali dell'obbligo di protezione esistente nei confronti degli stranieri [...] In. CONFORTI, Benedetto. **Diritto Internazionale**. ed. 5. Napoli: Scientifica, 1999. p. 236. Tradução livre.*

¹²¹ CIJ. **Réparation des Dommages Subis au Service des Nations Unies**: avis consultatif du 11 avril 1949. Leyde: A.W. Sijthoff. 1949. Tradução livre.

¹²² PELLET; *et al.*, 2003. p. 608.

¹²³ PELLET; *et al.*, 2003. p. 610.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 44-45.

Tendo em vista a variedade de tipos de OIs, se faz necessária uma classificação. Para tanto, segundo Riccardo Monaco¹²⁷, vários critérios podem ser utilizados. Por outro lado, partindo do pressuposto que as atividades das OIs estão vinculadas aos seus respectivos tratados constitutivos, o referido autor buscou uma classificação utilizando como critério os documentos que as constituíram¹²⁸. Desse modo, as distinguem: em “abertas” e “fechadas”, sendo que a segunda é caracterizada pela impossibilidade de admissão ou de adesão de membros diversos daqueles originais¹²⁹; em “permanente” e “não-permanente”, aonde a segunda caracteriza as OIs criadas por uma duração indeterminada¹³⁰.

Levando em consideração os fins específicos de uma OI, Monaco¹³¹ apresenta as seguintes classificações: organizações políticas, as quais miram a coordenação e harmonização das condutas políticas dos Estados-membros¹³²; organizações econômicas, cujas quais são instituídas para realizar uma cooperação entre os Estados para

¹²⁷ MONACO, Riccardo. **Lezioni di organizzazione internazionale 1**. Principi generali. 2 ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1985. Tradução livre.

¹²⁸ MONACO, 1985, p. 39.

¹²⁹ “[...] aperte e chiuse, a seconda che l’atto istitutivo contenga o meno delle disposizioni riguardanti l’ammissione o l’adesione di membri diversi da quelli originari [...]”. In: MONACO, 1985, p. 39. Tradução livre.

¹³⁰ “[...] permanenti e non permanenti, a seconda che siano create per una durata indeterminata, ovvero per un dato periodo di tempo”. In: MONACO, 1985, p. 39. Tradução livre. Sobre a questão, completa o autor na mesma página: “Talvolta il carattere temporaneo di un’organizzazione dipende dalla circostanza che gli scopi per i quali è stata creata sono transitori: così l’UNRRA fu costituita nel 1943 e funzionò sino al 1948, cioè fino a quando apparve indispensabile mantenere soccorsi eccezionali alle popolazioni dei territori liberati; così ancora l’IRO rimase in vita sinché fu impellente la necessità di sistemare i numerosissimi profughi della seconda guerra mondiale, lasciando in seguito il posto ad un altro istituto, l’Atto Commissariato per i rifugiati, creato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite.” Tradução livre.

¹³¹ MONACO, 1985, p. 41-45.

¹³² Segundo o autor, uma organização com finalidade puramente política não é comum. Por outro lado, alerta que uma OI com fins diversos também perseguirá objetivos políticos: “Organnizzazioni politiche: sono quelle che mirano a coordinare ed armonizzare la condotta politica degli Stati membri. Pochi sono gli enti che hanno un oggetto puramente politico, mentre d’altra parte è frequente che un ente il quale abbia altri scopi specifici persegua anche finalità politiche”. In: MONACO, 1985, p. 41. Tradução livre.

consecução de objetivos econômicos gerais ou particulares¹³³; organizações técnicas, as quais tem como objeto lidar com questões técnicas de caráter administrativa e jurídica¹³⁴; organizações culturais e científicas, as quais atuam em cooperação com os Estados mirando o incremento dos meios culturais, o favorecimento das pesquisas científicas e o desenvolvimento do sistemas educacionais¹³⁵; organizações sociais e humanitárias, as quais caracterizam as OIs que possuem escopo social e humanitário¹³⁶; e, organizações militares, que visam garantir por meio da coletividade a defesa dos Estados¹³⁷.

Além das classificações expostas acima, é possível classificar as OIs, quanto aos poderes conferidos, em “intergovernamentais” e “supranacionais”¹³⁸. Contudo, nas palavras de Diez de Velasco, importante frisar que tal classificação não é absoluta, sendo que é

¹³³ “*Organizzazioni economiche: sono quelle costituite per realizzare una cooperazione fra Stati per il raggiungimento di scopi economici generali o particolari*”. In: MONACO, 1985, p. 42. Tradução livre.

¹³⁴ “*Organizzazioni tecniche: esse possono avere come oggetto sia delle tecniche amministrative e giuridiche particolari [...]*”. In: MONACO, 1985, p. 42. Tradução livre.

¹³⁵ “*Organizzazioni culturali e scientifiche: esse hanno come obiettivo l’attuazione di una cooperazione fra Stati mirante ad incrementare i mezzi culturali ed il livello culturale generale, a favorire la ricerca scientifica ed a sviluppare i sistemi educativi*”. In: MONACO, 1985, p. 42-43. Tradução livre.

¹³⁶ Segundo o autor, aqui se enquadra praticamente todas as mais importantes OIs: “*Organizzazioni sociali ed umanitarie: scopi sociali ed umanitari sono largamente perseguiti da quasi tutte le più importanti organizzazioni internazionali*”. In: MONACO, 1985, p. 44. Tradução livre.

¹³⁷ Na concepção do autor, tais OIs apresentam-se como um fenômeno recente: “*Organizzazioni militari: La creazione di enti internazionali eventi il compito di garantire collettivamente la difesa di più Stati é un fenomeno recente*”. In: MONACO, 1985, p. 42-43. Tradução livre.

¹³⁸ Do ponto de vista etimológico, há autores que defendem o termo *sobreestatal* ou *supraestatal*, como Fausto de Quadros que adverte que o termo *sobreestadualidade* é “menos mau” que *supranacionalidade*, pois parece haver, mais no primeiro do que no segundo, “e ao menos etimologicamente, um denominador comum que no fundo corresponde à essência mínima que de fato se pretende significar nesta matéria, ou seja, a existência de um poder político superior ao dos Estados [...]”. In: QUADROS, Fausto de. **Direito das comunidades Europeias e direito internacional público**. Lisboa: Ed. Coimbra, 1991, p. 136.

possível encontrar elementos de “supranacionalidade”¹³⁹ em uma organização intergovernamental e vice-versa¹⁴⁰.

Em uma organização supranacional, em síntese, há uma verdadeira cessão de competências soberanas (ou parcelas destas) dos Estados-membros à figura da organização, enquanto naquela isso não acontece¹⁴¹. Nas palavras de Aréchaga, Arbuet Vignali e Ripoll:

[a]s Organizações Internacionais supranacionais também são criadas e integradas por seus Estados membros em um tratado constitutivo em que se estabelece sua finalidade, âmbito de competências, poderes e estrutura orgânica. A diferença das anteriores em relação a estas organizações é que se estabelecem órgão supranacionais cujos suportes não são representantes dos Estados membros, nem podem receber instruções destes, devendo atuar com total independência, atendendo e defendendo os interesses comuns. Estes órgãos possuem intervenções muitas vezes decisivas na adoção de regras que vinculam os Estados partes.¹⁴²

¹³⁹ Conforme explica Stelzer, a limitação sofrida pela soberania estatal não é genérica, vez que não se verifica em todas as matérias, mas precisamente na consecução dos objetivos de integração previamente determinados, o que ela relaciona com princípio dos poderes limitados. Fala-se em transferência de parcelas soberanas e, não da soberania em toda sua essência. Ao contrário das organizações internacionais [intergovernamentais], é preciso ressaltar que não se trata de mera delegação relativa a tarefas técnicas, mas de transferência efetiva relativamente a atividades que dizem respeito à própria vida dos Estados com grande área de manobra para alcançar os objetivos propostos. A supranacionalidade demonstra-se como soberanias organizadas sob o manto de uma autoridade superposta. Em outras palavras, verdadeira subordinação de soberanias ao organismo criado. In. STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000. p. 68-69.

¹⁴⁰ DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. 8 ed. Madrid: Tecnos, 1994. p. 49-50. Tradução livre.

¹⁴¹ DIEZ DE VELASCO, 1994. p. 48.

¹⁴² “*Las Organizaciones Internacionales supranacionales también son creadas e integradas por sus Estados miembros en un tratado constitutivo en el que se establece su finalidad, ámbito de competencias, poderes y estructuras orgánica. A diferencia de las anteriores en estas organizaciones se establecen miembros, ni pueden recibir instrucciones de estos, debiendo actuar con total independencia, atendiendo y defendiendo los intereses comunes. Estos órganos*

Hoje, o maior exemplo de uma organização internacional supranacional é a União Europeia, a qual representa um fenômeno de integração Estatal e organização institucional ainda inédito e único.

2.2.3 As organizações internacionais como atores das relações internacionais

O fenômeno das organizações internacionais significou um marcante fenômeno das relações internacionais contemporâneas, criando importantes foros de discussões internacionais nas mais variadas temáticas com os mais diversos objetivos. Díez de Velasco afirma que a presença das OIs têm influenciado uma pluralidade de planos e, deste modo:

- 1) as OIs têm servido de foros onde há germinado novos valores, como o do respeito aos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento e a igualdade econômica, o da descolonização, o da proteção ao meio ambiente, etc.;
- 2) as OIs têm favorecido a incorporação de novos atores na cena internacional, como os indivíduos, ao quais reconhecem certos direitos e a possibilidade de fazer-los valer juridicamente; ou as Organizações Não Governamentais (ONG) as quais se concedem a elas um estatuto consultivo, as tem permitido participar, em certos casos, na vida da Organização;
- 3) a atividade das OIs a desenvolver-se frequentemente através de debates públicos, os quais quem participam não são somente diplomatas mas também representantes dos mais diversos setores, trouxeram a ação internacional – diretamente ou através dos meios de comunicação – aos particulares, afugentando, em certo modo, o espectro da “diplomacia secreta”;

*tienen intervención muchas veces decisiva en la adopción de reglas que obligan a los Estados partes.” In.: ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de; ARBUET-VIGNALI, Heber; RIPOLL, Roberto Puceiro. **Derecho Internacional Público: principios, normas y estructuras.** Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2005. p. 148. Tradução livre.*

- 4) a criação de uma densa rede de relações em ter,ps das OIs, ao favorecer a permanência e a institucionalização das negociações internacionais e possibilitar a adoção de decisões por maioria, tem influenciado consideravelmente as formas de elaboração das normas internacionais;
- 5) o estabelecimento das OIs tem favorecido o desenvolvimento de procedimentos de controle de aplicação das normas internacionais, assim como a definição de regimes de sanção internacionais organizados.¹⁴³

Seja atuando como foros de discussão e de regulação do comércio internacional (OMC); de ajudas humanitárias (ONU); ou da segurança internacional (Conselho de Segurança da ONU), as OIs têm assumido um papel na sociedade internacional contemporânea que a sua exclusão das grandes discussões dos problemas da humanidade seria impensável, consolidando a sua condição de ator internacional na atualidade.

Com efeito, o surgimento de novos atores internacionais, na visão de Bedin, trouxe uma nova configuração para as relações internacionais,

¹⁴³ “1) las O.I. han servido de foros donde han germinado nuevos valores, como el del respeto de los derechos humanos, el del derecho al desarrollo y la igualdad económica, el de la descolonización, el de la protección del medio ambiente, etc.;

2) las O.I. han favorecido la incorporación de nuevos actores en la escena internacional, como los individuos, a los que les reconoce ciertos derechos y la posibilidad de hacerlos jurídicamente valer; o las Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.) a las que al concederles un estatuto consultivo les han permitido participar en ciertos casos en la vida de la Organización;

3) la actividad de las O.I. al desarrollarse frecuentemente a través de debates públicos, en los que participan no sólo diplomáticos sino también representantes de los más diversos sectores, han acercado la acción internacional – directamente o a través de los medios de comunicación – a los particulares, alejando, en cierto modo, el espectro de la <<diplomacia secreta>>;

4) la creación de una densa red de relaciones en y en torno a las O.I., al favorecer la permanencia y la institucionalización de las negociaciones internacionales y possibilitar la adopción de decisiones por mayoría, ha influido considerablemente en las formas de elaboración de las normas internacionales;

5) el establecimiento de O.I. ha favorecido el desarrollo de procedimientos de control de la aplicación de las normas internacionales, así como la definición de regímenes de sanciones internacionales organizadas.” In: DIEZ DE VELASCO, 1998, p. 37.

umentando a sua complexidade e estabelecendo uma polaridade incerta, acentuando os vínculos de interdependência entre os principais atores das relações internacionais¹⁴⁴. Sobre tais vínculos, pode-se dizer que:

[...] são as consequências mais evidentes dessa significativa alteração, pois o surgimento dos novos atores multiplica as possibilidades de relações no interior da sociedade internacional e diversifica os pólos políticos de referência da sociedade internacional, não se restringindo mais apenas ao Estados e muito menos apenas a relações entre grandes potências.¹⁴⁵

Desse modo, pode-se afirmar que a sociedade internacional contemporânea constitui uma rede complexa de vínculos que, no âmbito político, atravessa as relações entre os próprios Estados, haja vista que estes atuam e se organizam, muitas vezes, perante as OIs e os foros de discussão internacional. Atualmente, os Estados têm se organizado por meio das OIs com o fim de institucionalizar instrumentos permanentes que visam solucionar e responder problemas globais, bem como para alcançar objetivos comuns, sejam eles econômicos, sociais ou políticos.

2.3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ATORES AUTÔNOMOS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Conforme exposto anteriormente, as OIs são pessoas jurídicas de direito derivado, ou seja, sua existência deriva de um ato de vontade dos Estados fundadores e suas competências estão delineadas em seu tratado constitutivo. Isso é, os Estados, como delegatários e criadores das OIs, possuem o poder de delinear as prerrogativas dessas entidades já no momento de sua idealização.

Desse modo, antes de delinear qualquer discussão acerca do comportamento de uma OI (*in casu*, da política externa da UE), será averiguado, do ponto de vista teórico, se uma OI, diante os fatores jurídicos expostos, possui autonomia para exercer políticas próprias, ou então, se restringe tão somente a um instrumento, cujo objetivo é

¹⁴⁴ BEDIN, 2001. p. 322.

¹⁴⁵ Idem.

transmitir as políticas resultantes das vontades de seus Estados-membros, sendo a entidade internacional, portanto, mera ferramenta e intermediadora de políticas estatais¹⁴⁶.

Inicialmente, destaca-se que poucas teorias da atualidade ajudam a compreender a participação das OIs no cenário internacional, pois a maioria delas são teorias de Estados e de comportamento de Estados¹⁴⁷.

No geral, as OIs são tratadas como estruturas de regras, princípios, normas, e procedimentos para tomadas de decisão pelos quais os seus membros (normalmente Estados), agem entre si¹⁴⁸, conforme pressupõe a teoria funcionalista nas relações internacionais, segundo a qual, nas palavras de Deutsch:

[t]odos esses organismos [OIs] limitam-se principalmente à troca de opiniões e de conhecimento, à elaboração de estudos, à preparação de recomendações e à prestação de assistência técnica aos governos que a solicitam. [...] Seus órgãos diretores são compostos de delegados governamentais que têm que agir segundo as instruções de seus governos. [...] esses delegados, mesmo que cheguem a um consenso, não podem aprovar uma decisão e através dela obrigar aqueles que os enviaram. São, por assim dizer, representantes unidirecionais. Representam seus governos junto àquele organismo internacional, mas não podem representar também, de forma efetiva, a vontade deste organismo junto a seus constituintes [...]. Na maioria das vezes, os atuais organismos internacionais nada mais podem fazer do que

¹⁴⁶ O assunto envolvendo a autonomia política das OIs vem ganhando espaço na bibliografia estrangeira, sendo que no âmbito nacional a discussão permanece bastante tímida. Como exemplo de obras dedicadas ao tema, cita-se: REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan. **Autonomous Policy Making by International Organizations**. New York: Routledge e ECPR Studies in European Political Science, 1998; KLABBERS, Jan. Checks and Balances in the Law of International Organizations. In.: SELLERS, Mortimer (orgs.). **Autonomy in the Law**. Dordrecht: Springer, 2008. p. 141 e ss.

¹⁴⁷ BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules For The World: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004. p. 2. Tradução livre.

¹⁴⁸ KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983. Tradução livre.

relacionar-se com quaisquer governos que permaneçam livres para negar as suas autoridade internacionais [...].¹⁴⁹

O funcionalismo clássico, segundo formulação de Mitrany¹⁵⁰, concebia o tratamento dessas funções como questões técnicas, apolíticas por sua natureza, suficientemente distintas do clamor, grupos de interesses, de nações e da população. Segundo expõe Deutsch, essa é a vontade das elites nacionais¹⁵¹, haja vista que os integrantes das OIs não possuem nenhum interesse em enfraquecer seu próprio poder sobre a sociedade nacional permitindo a promoção de quaisquer competitividades internacionais que possam vir a reduzir seu próprio poder interno¹⁵². Como exemplo, o mesmo autor cita o caso da recusa, pelos governos ocidentais, em conceder poderes à FAO¹⁵³ para que a mesma controlasse preços e suprimentos internacionais de alimentos. Por fim, manteve-se tão somente uma estrutura técnica e de apoio, sendo que as decisões sobre a destinação de certos alimentos e outros itens, bem como o poder político potencial disso decorrente, permanecia em mãos dos principais Estados membros, como os Estados Unidos da América¹⁵⁴.

Na mesma linha, Seitenfus enfatiza que as OIs “[...] desfrutam de limitada e escassa autonomia”¹⁵⁵. O autor enxerga no âmbito do sistema internacional uma divisão natural entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento. Apesar de ambos os grupos cooperarem entre si por meio das OIs, somente aqueles mais poderosos influenciarão a dinâmica da sociedade internacional e das próprias relações

¹⁴⁹ DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. 2. ed. Brasília: UnB, 1982. p. 233-234. Traduzido por Maria Rosinda Ramos da Silva.

¹⁵⁰ MITRANY, David. **A working peace system**. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

¹⁵¹ Por elite, o autor entende como “uma minoria muito pequena de pessoas (em geral, inferior a 0,5%) que detém muito mais de pelo menos um dos valores básicos do que o restante da população – em geral, pelo menos entre cinco a dez vezes mais, em média, no caso de valores passíveis de serem assim mensurados. Os membros de uma elite econômica têm muito mais riqueza. Os integrantes de uma elite política possuem muito mais poder. [...]” In. DEUTSCH, 1982. p. 85.

¹⁵² DEUTSCH, 1982. p. 234.

¹⁵³ *Food and Agriculture Organization*.

¹⁵⁴ DEUTSCH, 1982. p. 234.

¹⁵⁵ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 43.

internacionais. Assim, na visão do autor, as OIs representam “simples apêndices” da política externa dos países poderosos, manifestando o entendimento de uma total e permanente dependência das estruturas institucionais das OIs frente aos entes estatais mais fortes.¹⁵⁶ Ademais, Seitenfus também expõe, de forma bastante questionável, que as OIs não possuem “[...] o condão de transformar a natureza e o alcance das forças políticas que atuam no sistema internacional, sendo limitada a competência política das organizações internacionais”¹⁵⁷, reforçando a sua posição de que as OIs carecem de uma autonomia política própria em relação aos Estados, os quais, na visão do autor, permanecem como entidades independentes que não aceitam qualquer tipo de poder central¹⁵⁸.

Os entendimentos lançados acima, que sugerem a existência de uma relação de dependência entre as estruturas institucionais das OIs e a formulação de suas políticas das OIs com a vontade dos entes estatais que a integram, parece ter prevalecido ao longo do século XX, em um momento em que as relações internacionais foi fortemente influenciada pelo contexto de Guerra Fria que se vivia. Durante o mencionado período, caracterizada por uma ordem geopolítica bipolar, de fato pôde-se verificar que as manifestações políticas das OIs estavam fortemente sujeitas à vontade das potências políticas e militares da época. Não só as OIs, como as próprias relações internacionais. Contudo, as teorias em comento, que identificam as OIs como meros instrumentos e ferramentas políticas das entidades estatais, não mais expressam a realidade vivida pela sociedade internacional contemporânea. Problematizando a questão, Barnett e Finnemore afirmam que:

[...] a maioria das teorias simplesmente assumem que as OIs fazem o que os Estados querem. [...] Estados criam OIs para resolverem problemas de informação incompleta, custos de transação, e outras barreiras para melhorar o bem estar para seus membros. Esse funcionalismo é apenas uma suposição dessas teorias, todavia, e tendem a focar as atenções dos estudiosos nos motivos que levam os Estados ao criar OIs para preencher certas funções ao invés de se, de fato, o comportamento ulterior das OIs é funcional como presumido. A

¹⁵⁶ SEITENFUS, 1997. p. 43-44.

¹⁵⁷ SEITENFUS, 1997. p. 255.

¹⁵⁸ Idem.

pretensão dessas teorias – seus Estatismos e funcionalismos – merecem uma análise, e a preocupação com a criação em detrimento do comportamento merece correção. A noção de que OIs simplesmente fazem o que os Estados querem rapidamente perde razão por conta das variadas instâncias em que as OIs desenvolvem as suas próprias ideias e seguem suas próprias agendas. Similarmente, a suposição de funcionalismo se esvazia nas anomalias empíricas. OIs frequentemente produzem resultados ineficientes, autodestrutivos e viram suas costas àqueles a quem elas supostamente deveriam servir.¹⁵⁹

A prática tem nos mostrado que as OIs têm se comportado mediante ações não previstas e nem sempre respaldadas por seus Estados-membros¹⁶⁰. Ante a tal problemática, ainda não está clara a razão pela qual algumas OIs atuam em descompasso aos interesses de seus Estados membros.

Procurando analisar tais indagações mediante uma perspectiva teórica, Barnett e Finnemore propõem a análise das OIs como “burocracias”¹⁶¹, a qual abre uma alternativa de visão com relação às fontes da autonomia das OIs e o que as mesmas fazem com essa autonomia¹⁶².

¹⁵⁹ “[...] most theories simply assume that OIs do what states want. [...] States create IOs to solve problems of incomplete information, transaction costs, and other barriers to welfare improvement for their member. This functionalism is only an assumption of these theories, though, and tends to focus scholars’ attention on why states create IOs to fulfill certain functions rather than on whether, in fact, subsequent IO behavior is as functional as assumed. The assumptions of these theories – their statism and functionalism – deserve scrutiny, and the preoccupation with creation at the expense of behavior needs correction. The notion that IOs simply do what states want quickly runs afoul of the many instances in which IOs develop their own ideas and pursue their own agendas. Similarly, the functionalist assumption runs into a sea of empirical anomalies. IOs often produce inefficient, self-defeating outcomes and turn their backs on those whom they are supposed to serve.” In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 2. Tradução livre.

¹⁶⁰ BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 2.

¹⁶¹ Termo original: *Bureaucracies*. In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5. Tradução livre.

¹⁶² BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5.

Segundo os autores, “burocracias não são apenas servos dos delegatários dos Estados. Burocracias são também autoridades no seu próprio direito, a essa autoridade dá a ela autonomia frente aos Estados, indivíduos, e a outros atores internacionais”¹⁶³. Dentro da noção de “autoridade” citada pelos autores, os mesmos entendem ser “[...] a habilidade de um ator em usar recursos institucionais e discursivos para provocar respeito de outros”¹⁶⁴. Contudo, ao entender que as OIs possuem autoridade, os autores afirmam que tal entendimento estaria colocando os mesmos contra grande parte dos estudiosos de Relações Internacionais, os quais entendem que somente os Estados têm a prerrogativa de possuir autoridade, pois a soberania seria a única base para a autoridade¹⁶⁵. Entretanto, rebatem os autores:

Nós sugerimos de outra forma. Quando sociedades conferem autoridade ao Estado, elas não fazem desse modo exclusivamente. Sociedades domésticas contém uma série de autoridades, distintas em grau e tipo. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de organizações não governamentais, líderes religiosos e empresariais também podem possuir autoridade. Então, também, a autoridade, na vida internacional, é conferida, em diferentes graus e tipos, aos atores distintos dos Estados. Proeminente entre esses são as OIs.¹⁶⁶

¹⁶³ “*Bureaucracies are not just servants to whom states delegate. Bureaucracies are also authorities in their own right, and that authority gives them autonomy vis-à-vis states, individuals, and other international actor*”. In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5. Tradução livre.

¹⁶⁴ “*By ‘authority’ we mean the ability of one actor to use institutional and discursive resources to induce deference from others*” In. BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5. Tradução livre.

¹⁶⁵ BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5.

¹⁶⁶ “*We suggest otherwise. When societies confer authority on the state, they do not do so exclusively. Domestic societies contain an array of authorities, differing in degree and kind. The state is and authority, but academics, professionals and experts, heads of nongovernmental organizations, and religious and business leaders can also be conferred authority. So, too, in international life authority is conferred in differing degrees and kinds on actors other than states. Prominent among these are IOs.*” In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 5. Tradução livre.

As OIs são poderosas não tanto porque elas possuem material e recursos de informação mas, fundamentalmente, porque elas usam sua autoridade para orientar ação e criar realidade social¹⁶⁷.

Como autoridades, OIs podem usar seu conhecimento para exercer poder em dois modos. Primeiramente, elas podem regular o mundo social, alterando o comportamento dos Estados e dos atores não Estatais, ao modificar os incentivos por suas decisões¹⁶⁸. Em segundo lugar (e visualizando as OIs como burocracias), as OIs exercitam poder enquanto elas usam seus conhecimentos e autoridades não apenas para regular o que existe atualmente, mas também para constituir o mundo, criando novos interesses, atores e atividades sociais¹⁶⁹. Quanto ao papel político das OIs, Barnett e Finnemore discorrem que:

OIs são frequentemente os atores a quem nós recorremos quando se deve definir significados, normas de bom comportamento, a natureza de atores sociais, e categorias de legítima ação social no mundo. OIs são frequentemente os atores com poderes para decidir sobre a existência real de um problema, e sobre que tipo de problema se trata, e de quem é a responsabilidade para resolvê-lo. OIs também ajudam a determinar o tipo de mundo que será governado e define a agenda para a governança global. [...] OIs modelam tanto o modo como o mundo é constituído, como também nossas agendas para agir nele.¹⁷⁰

¹⁶⁷HOLZNER, Burkhardt; MARX, John. **Knowledge Application: the knowledge system in society**. Boston: Allyn and Bacon, 1979.

¹⁶⁸ Segundo os autores, *“The UN Human Rights Commission publishes information about states’ torture practices, thus creating incentives for states to comply with human rights norms. IOs have a range of tools to regulate state and non-state behavior. In. BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 7. Tradução livre.*

¹⁶⁹ BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 7.

¹⁷⁰ *“IOs are often the actors to whom we defer when it comes to defining meanings, norms of good behavior, the nature of social actors, and categories of legitimate social action in the world. IOs are often the actors empowered to decide if there is a problem at all, what kind of problem it is, and whose responsibility it is to solve it. IOs thus help determine the kind of world that is to be governed and set the agenda for global governance. [...] IOs shape both how*

Finalmente, os mesmos autores concluem que:

[...] as demandas dos Estados são somente um componente do comportamento das OIs. OIs não são simplesmente servas dos Estados. Elas são atores políticos em seus próprios direitos, tendo seus próprios recursos particulares para moldar a ação política e ser moldada pelos outros.¹⁷¹

Discorrendo sobre a autonomia entre a OI e a vontade de seus Estados membros, Díez de Velasco dispõe que:

[...] as OIs, ainda que sua ação se veja influenciada pela presença em seu seio de seus Estados membros, são capazes de elaborar e manifestar uma vontade autônoma nos âmbitos em que gozam de competências; de maneira que, qualquer que seja o órgão que adote a decisão, esta se imputará à Organização e não a seus Estados membros individual e coletivamente considerados.¹⁷²

Ou seja, do ponto de vista internacional, as decisões tomadas serão imputadas à OI, e não a seus Estados membros. Logo, há uma verdadeira exposição da OI como uma entidade que busca alcançar os objetivos expostos em seu tratado constitutivo, e não uma mera estrutura intermediária das políticas de seus Estados membros¹⁷³. Até porque,

the world is constituted and our agendas for acting in it." In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 7. Tradução livre.

¹⁷¹ “[...] states demands are only one component of IO behavior. IOs are not simply passive servants of states. They are political actors in their own right, having their own particular resources for shaping political action, and both shaping and being shaped by others.” In: BARNETT; FINNEMORE. 2004. p. 12. Tradução livre.

¹⁷² DIEZ DE VELASCO, Manuel. 1998, p. 44. Tradução livre.

¹⁷³ No mesmo sentido, Merle expõe que “[d]esde el punto de vista sociológico, resulta indiscutible que en nuestros días el sistema internacional no presenta la homogeneidad que le caracterizaba en el pasado; hoy el sistema internacional es heterogéneo puesto que, junto a los actores tradicionales, que son los Estados, desempeñan un papel importante las organizaciones internacionales, que han adquirido una relativa independencia respecto a los Estados miembros y se encuentran en condiciones de tomar decisiones autónomas y desempeñar

deve-se atentar às seguintes considerações: toda organização é dotada de personalidade jurídica – sendo este um dos elementos de sua definição¹⁷⁴. Nas palavras de Touscoz, tal personalidade jurídica pode ser considerada objetiva, sendo que “[...] terceiros à organização podem envolver nela a sua responsabilidade se lhe provocarem danos”¹⁷⁵, o que repercute, desse modo, na existência de relações externas das OIs, o que reforça o seu papel de entidade distinta e autônoma, capaz de contrair direitos e gerar obrigações de forma autônoma no plano internacional.

Além do mais, conforme restou consignado ao longo do presente capítulo, os principais assuntos políticos da sociedade internacional contemporânea não só aceitam a participação das OIs, como também demandam a sua resposta e atuação frente aos temas emergentes colocados perante à sociedade internacional. E, conforme defendido no final desse capítulo, as OIs, regra geral, atuam em conjunto com os Estados, agindo como um ator distinto das relações internacionais.

Em síntese, as OIs são atores efetivos das relações internacionais contemporâneas, bem como sujeitos de direito internacional dotadas de personalidade jurídica internacional. No plano político internacional, atuam como efetivos atores, deixando de ser consideradas como meros instrumentos funcionais dos Estados. Pelo contrário, as OIs atuam, muitas vezes, em descompasso aos interesses de alguns de seus Estados membros, em favor dos princípios lançados por estes em seus respectivos tratados constitutivos. Não obstante, a autonomia institucional das organizações internacionais supranacionais perante os seus Estados membros configura um dos pressupostos para o próprio funcionamento das mesmas¹⁷⁶. No exemplo da União Europeia (UE), é possível observar a existência de uma agenda política própria emanada de suas instituições, as quais são independentes daquelas dos países nacionais que a compõem. Tal independência institucional pode ser observada através do comportamento da UE no próprio cenário internacional. Conforme se verá nos capítulos que seguirão, a UE atua como um ator internacional, com uma agenda política e demandas próprias no plano internacional.

funciones específicas.” In.: MERLE, Marcel. **Sociología de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Alianza, 1978. p. 410.

¹⁷⁴ Conforme já exposto. Vide: PELLET *et al.* 2003. p. 607.

¹⁷⁵ TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Mem Martins: Europa-América, 1994. p. 172. Traduzido por Nuno Canas Mendes.

¹⁷⁶ ARÉCHAGA *et al.*, 2005. p. 148.

A UE também participa dos grandes foros de debates mundial, como nas reuniões do G8¹⁷⁷, representa os interesses do bloco junto à OMC, profere discursos e coordena cooperações envolvendo os grandes problemas mundiais. Ou seja, a UE, na condição de organização internacional supranacional é um exemplo de uma OI que exerce influência e autoridade no cenário internacional de forma autônoma das políticas diretas de seus Estados membros, tendo inclusive possibilidade de exercer uma política externa própria e participar do cenário político internacional (no caso daquelas que possuam esse fim), conforme será discutido ao longo do presente trabalho.

Desse modo, adotando os princípios e conclusões alcançados no presente capítulo, o capítulo que segue aprofundará os debates sobre a condição da UE como um ator político e sobre a construção institucional de sua política externa própria.

3 A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA

Conforme restou demonstrado ao longo do primeiro capítulo do presente trabalho, a sociedade internacional contemporânea revela-se fundamentalmente complexa, pela dinâmica e pela velocidade de transformações, muitas das quais decorrentes de sua pluralidade de unidades que influenciam o sistema internacional. Por conta disso, não se mostra apropriado defender a noção estatalista de que os Estados soberanos são os únicos atores das relações internacionais, inclusive no âmbito político. Dentre esses atores, destacam-se as OIs, que tiveram a sua condição de sujeito de direito internacional reconhecida pela Corte Internacional de Justiça. Também, foi visto que as OIs, ao se comportarem como verdadeiras burocracias, são atores plenos das relações internacionais, uma vez que gozam da autonomia necessária para exercer poder no cenário internacional e inclusive influenciar outros atores.

Ainda, foi destacado que as OIs são um fenômeno recente e altamente diversificado, conforme aponta o grande número de tipos de OIs existentes na atualidade, cada uma com suas particularidades e finalidades próprias. Contudo, uma delas tem ganhado especial destaque no cenário político internacional em razão de sua natureza, tipo e finalidade: a União Europeia (UE). Tal organização construiu, desde a

¹⁷⁷ Grupo formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá (antigo G7), mais a Rússia.

sua idealização no pós-Segunda Guerra, verdadeiros instrumentos de política externa, os quais têm projetado os interesses e as políticas do organismo perante a sociedade internacional, influenciando e exercendo poder político.

Contudo, se pergunta: a UE possui uma política externa¹⁷⁸? A pergunta parece óbvia em razão do título da presente pesquisa. Porém, o

¹⁷⁸ Na tentativa de conceituar política externa, deve-se partir do pressuposto que muitas vezes tal ideia é confundida com a própria noção de relações internacionais. Essa última, para Oliveira, é entendida como “a área, por excelência, que representa os interesses do Estado no plano internacional e que tem, como objetivo último, buscar as satisfações do Estado, seja para a sua sobrevivência, seja para a satisfação dos interesses de seus membros” *In.* OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 1. Arenal, adverte que a ideia de política externa e política internacional, em nenhum caso deve se confundir como sinônimo de relações internacionais, uma vez que estas se referem a um objeto muito mais amplo. ARENAL, Celestino del. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1990. p. 24. Tradução livre. Desse modo, Manfred Wilhelmy define política externa como o conjunto de atividades políticas, pelas quais cada Estado promove seus interesse perante os demais Estados e a sociedade internacional. *In.* WILHELMY, Manfred. **Política internacional. Enfoques y realidades**. Buenos Aires: GEL, 1988. p. 148. Tradução livre. Smith, que trabalha o conceito de política externa no âmbito europeu, define a expressão como: “[...] *the capacity to make and implement policies aboard which promote the domestic values, interests and policies of the actor in question [...]*” *In.* SMITH, Hazel. **European Union Foreign Policy: what it is and what it does**. London: Pluto Press, 2002. p. 7. Tradução livre. No mesmo caminho segue Reynolds, que define política externa “como o conjunto de ações de um Estado em suas relações com outras entidades que também atuam no cenário internacional, com o objetivo, a princípio, de promover o interesse nacional.” *In.* REYNOLDS, Philip Alan. **Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1977. p. 46. Tradução livre. Na visão de Merle, “a Política Externa é [...] a parte da atividade do Estado que é voltada para fora, isto é, que trata, em oposição à política interna, dos problemas que existem além das fronteiras.” MERLE, Marcel. **La politique Étrangère**. Paris: Presses Universitaire de France, 1984. p. 7. Tradução livre. Oliveira, no mesmo sentido, nos traz o conceito de Russell, o qual considera a política externa como a área particular da ação política dos governos, abrangendo três dimensões analiticamente separáveis: político-diplomática, militar-estratégica e econômica – e que se projeta externamente aos mais diversos atores e instituições governamentais e não governamentais, tanto no âmbito bilateral como no multilateral. *In.* RUSSELL, Roberto. **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990. p. 255. Tradução livre. Além

que se busca responder é, do ponto de vista acadêmico, se ela possui um nível de política externa semelhante a de Estados soberanos e se a exerce como tal. Ou seja, se a autonomia como organização internacional supranacional está presente nas práticas de sua política externa.

Hazel Smith, através de sua obra *European Union Foreign Policy: what it is and what it does*¹⁷⁹, enumera seis objeções de teóricos e estudiosos das relações internacionais acerca da existência de uma política externa europeia. As objeções frequentemente citadas são as seguintes: (a) a UE não é uma entidade soberana; (b) a UE é um ator subordinado a seus Estados membros; (c) a UE não possui capacidade de tomar decisões centralizadas através de um executivo único; (d) a UE não possui uma capacidade militar; (e) a UE sofre da lacuna capacidade-expectativa; e, (f) a UE não é muito efetiva em momentos crises internacionais¹⁸⁰.

Diante das indagações formuladas, o presente capítulo fará uma análise da idealização e do surgimento de uma política externa da UE, a qual se denominará também por política externa europeia. Além disso, o presente momento tem por norte dar subsídios ao leitor sobre os rumos e objetivos do bloco envolvendo as medidas voltadas à sua ação exterior para que, ao final, possa ser analisada as variáveis incidentes e finalmente classificar e caracterizar a política externa europeia. Em seguida, serão analisadas as institucionalizações promovidas pelo bloco que tiveram por objetivo viabilizar e fortalecer a sua presença no cenário mundial. Ato contínuo, serão tecidas breves considerações sobre o atual quadro institucional da UE em matéria de política externa, com especial atenção às inovações trazidas pelo tratado constitutivo que vigora desde 2009, para o fim de compreender o seu funcionamento e suas diretrizes políticas. Finalmente, efetuadas as considerações históricas e institucionais, serão dados os fundamentos necessários para o fim de

disso, na visão de Wilhelmy, a política externa de um Estado está diretamente ligada com a projeção da política interna do mesmo perante o sistema internacional. Segundo o autor: “a política exterior projeta para outros Estados aspectos relevantes da política interna de um Estado. Em segundo lugar, a política exterior contém as reações estatais às condições (estruturas e processos) prevaletentes no sistema internacional, transmitindo algumas delas aos agentes políticos internos.” In. WILHELMY, Manfred. **Política internacional**. Enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988. p. 149. Tradução livre.

¹⁷⁹ SMITH, Hazel. **European Union Foreign Policy: what it is and what it does**. London: Pluto Press, 2002. Tradução livre.

¹⁸⁰ SMITH, 2002. p. 1-34.

efetivamente debater a existência de uma política externa europeia, seguindo a linha das seis objeções citadas por Smith.

3.1 A IDEALIZAÇÃO E O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA

A idealização da integração europeia passou a tomar forma com o pós-Segunda Guerra e o início da Guerra Fria. A Europa, ainda devastada pelos conflitos, recebeu intensa atenção dos Estados Unidos da América (EUA), os quais tinham por objetivo frear o avanço da influência comunista no continente, investir na reconstrução dos países afetados pela guerra e proteger as economias de mercado, fazendo do oeste europeu sua área direta de influência.

Para tanto, os norte-americanos lançaram um plano para reconstruir a Europa e reaquecer a economia, o qual ficou conhecido como Plano Marshall¹⁸¹. Sob o referido plano, podem-se identificar os primeiros traços de uma “unificação” ou “convergência” nas políticas externas dos países da Europa Ocidental, a partir da criação, em 1948, da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE)¹⁸², que tinha por objetivo a promoção da cooperação entre os países membros, com o fim de coordenar a própria distribuição de fundos do Plano

¹⁸¹ Sobre o Plano Marshall, oportuna as palavras de Keukeleire e MacNaughtan: *“Through the Marshall Plan, the US provided \$20 billion for economic relief, \$13 billion of which had already been pumped into Europe by 1953. Washington aimed to improve the socio-economic context, to restore order and stability in Western European societies and to obtain rapid improvements in living conditions. American policy was not only elite-focused, but also concentrated on the population (improving their economic situation) as well as on society (weakening the impact of communist ideology). Today we would call this ‘winning the hearts and minds’ of Western Europeans in the face of an increasingly popular communist ideology. The Marshall Plan was thus more than an impressive economic assistance program. It was also aimed at influencing and shaping the ideas, norms and values that would govern Western Europe. The US used its Marshall Plan as an instrument to shape and/or consolidate a whole set of political, economic and societal structures based on the principles of democracy, rule of law and a free market economy, which affected not only individual states, but also the relationship between states.”* In.: KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. **The Foreign Policy of the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 36.

Tradução livre.

¹⁸² Embrião da atual Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Marshall. Tratava-se de uma das primeiras organizações que agrupariam grande parte dos países da Europa Ocidental visando a liberalização do comércio entre os Estados membros, inclusive introduzindo ideias que visavam acordos monetários e cooperação econômica.¹⁸³

Nesse ambiente de pós-Guerra e de reconstrução, os países europeus enfrentavam dois desafios principais: a necessidade de reconstrução de suas economias, sociedades e a necessidade de assegurar e estabilizar o ambiente externo, no qual o processo de reconstrução poderia prosperar¹⁸⁴. Em resposta ao primeiro desafio, conforme já adiantado, foi lançado o Plano Marshall citado acima. Já o segundo principal desafio foi sanado com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que integrou a defesa do oeste europeu às capacidades militares dos EUA.

Não obstante a massiva carga de investimentos trazida pelo Plano Marshall e a proteção militar proporcionada pela Otan, ambas nas quais possuíam patentes influências norte-americanas, persistiam as aspirações para a criação de uma Europa (Ocidental) forte e unida, capaz de exercer um importante papel no mundo pós-guerra¹⁸⁵.

Nesse contexto, Robert Schuman, o então Ministro Francês para Negócios Estrangeiros, sob a influência e participação de Jean Monet, apresentou, em 1950, uma proposta de uma Europa organizada, na qual se fazia indispensável a eliminação da secular oposição entre Alemanha¹⁸⁶ e França¹⁸⁷, mediante a idealização de uma instituição

¹⁸³ JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. **União Européia**. São Paulo, Aduaneiras, 2002. p. 16-17.

¹⁸⁴ BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. London: Routledge, 1999. p. 3. Tradução livre.

¹⁸⁵ BRETHERTON; VOGLER. 2006. p. 3.

¹⁸⁶ Ainda existia desconfiança no continente após a Segunda Grande Guerra. Havia dúvidas se deveria criar um ambiente de isolamento político à Alemanha – para os países ocidentais, ainda uma ameaça direta – ou integrá-la, conforme lembrou Jean Monnet em suas memórias: “[n]a Europa, o risco ainda se chama Alemanha, dessa vez não por sua iniciativa, mas pela das potências que a tratavam como desafio, [...] os americanos vão procurar integrar a nova República Federal no sistema político e militar ocidental, e os russos tentarão impedi-los por todos os meios. A França verá seus complexos exacerbados. É em relação à Alemanha que se necessita criar o choque positivo.” *In.*: MONNET, Jean. **Memórias**. Brasília: UNB, 1986. p. 257. Traduzido por Ana Maria Falcão.

¹⁸⁷ “*The coming together of the nations of Europe requires the elimination of the age-old opposition of France and Germany.*” *In.*: EUROPEAN UNION. **The Schuman Declaration of 9 May 1950**. Disponível em: <<http://europa.eu/about->

superior que pudesse controlar a produção das matérias-primas fundamentais para o crescimento e reconstrução das nações europeias: o carvão e o aço¹⁸⁸. Tal proposta ficaria conhecida como a Declaração Schuman¹⁸⁹.

[eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm](http://europa.eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm)>Acesso em: 12 maio 2012. Tradução livre.

¹⁸⁸ “*The pooling of coal and steel production should immediately provide for the setting up of common foundations for economic development as a first step in the federation of Europe, and will change the destinies of those regions which have long been devoted to the manufacture of munitions of war, of which they have been the most constant victims. The solidarity in production thus established will make it plain that any war between France and Germany becomes not merely unthinkable, but materially impossible.*” In.: EUROPEAN UNION. **The Schuman Declaration of 9 May 1950**. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm> Acesso em: 12 maio 2012. Tradução livre.

¹⁸⁹ Ainda no período da Guerra, alguns intelectuais europeus já identificavam a ideia de integração como uma resposta para o futuro europeu. Dentre esses discursos, podemos destacar o do italiano Altiero Spinelli, chamado muitas vezes de um dos pais fundadores da União Européia. Advogado e intelectual, que esteve preso em Venturini durante o poder de Mussolini onde durante, com a ajuda de Ernesto Rossi, redigiu o que ficou conhecido como *Ventotene Manifesto*, em 1941 (título original: *PER UN'EUROPA LIBERA E UNITA: Progetto d'un manifesto*). A partir daí, o manifesto circulou clandestinamente entre a resistência italiana ao regime fascista e logo se tornou o programa de um Movimento Federalista Europeu. O manifesto defendia a união dos países do velho continente em torno de uma união federalista para, acima de tudo, prevenir a guerra: “[l’]organizzazione razionale degli Stati Uniti d’Europa, i quali non possono poggiare che sulla costituzione repubblicana di tutti i paesi federati. E quando, superando l’orizzonte del vecchio continente, si abbracciano in una visione di insieme tutti i popoli che costituiscono l’umanità, bisogna pur riconoscere che la Federazione Europea è l’unica concepibile garanzia che i rapporti con i popoli asiatici e americani si possano svolgere su una base di pacifica cooperazione, in attesa di u più lontano avvenire, in cui diventi possibile l’unità politica dell’intero globo. [...] Se ci sarà nei principali paesi europei un numero sufficiente di uomini che comprenderanno ciò, la vittoria sarà in breve nelle loro mani, poiché la situazione e gli animi saranno favorevoli alla loro opera. Essi avranno di fronte partiti etendenze già tutti squalificati dalla disastrosa esperienza dell’ultimo ventennio. Poiché sarà l’ora di opere nuove, sarà anche l’ora di uomini nuovi: del MOVIMENTO PER L’EUROPA LIBERA ED U NITA.” In. SPINELLI, Altiero. **Per Un’Europa Libera e Unita**: progetto d’un manifesto. 1944. Disponível em: <<http://www.altierospinelli.org/manifesto/it/pdf/manifesto1944it.pdf>> Acesso

Tanto o Plano Marshall, de 1947, como a Declaração Schuman, de 1950, lançaram uma bem sucedida estrutura para uma política externa europeia (Occidental) no pós-Segunda Guerra. Ambos buscaram atacar as causas das crises bélicas, econômicas e políticas que caracterizaram a Europa na primeira metade do Século XX, mediante a criação de novas estruturas para, também, “governar” o novo Estado da Alemanha (Occidental) e as suas relações com seus vizinhos¹⁹⁰.

Assim, restou idealizada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)¹⁹¹, estabelecida em 1952, que envolvia os países de Benelux¹⁹², além de França, Itália, Alemanha, a qual, segundo Keukeleire e MacNaughtan, possuía grande respaldo e incentivo por parte dos EUA¹⁹³.

Conforme explicam Amaral Júnior e Sanchez, o Tratado CECA era inspirado na criação de um mercado comum, no setor do carvão e do aço, sem obstáculos fronteiriços e sem distorções de concorrência, com o fim de promover o desenvolvimento das atividades econômicas¹⁹⁴ de seus Estados-membros e possibilitar um controle superior das duas principais matérias-primas necessárias para a reconstrução da Europa,

em: 12 maio 2012. No entanto, Spinelli pregrava uma federação democrática essencialmente socialista, em que a propriedade deveria ser abolida. Mais tarde, Spinelli viria a assumir cargos políticos junto à União Europeia, sendo um dos nomes mais citados como um dos fundadores da UE.

¹⁹⁰ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 35. Tradução livre.

¹⁹¹ “O Tratado CECA era inspirado na criação, no setor do carvão e do aço, de um mercado comum sem obstáculos nas fronteiras e sem distorções de concorrência, com o fim de promover o desenvolvimento das atividades econômicas. A finalidade e o fundamento desta primeira Comunidade eram, precisamente, a instituição de um mercado europeu carbo-siderúrgico consistente em área de livre comércio entre os países membros, fundada sobre a abolição de determinadas condições e, dentro de um determinado período de tempo, dos impostos de entrada e saída e das taxas de efeito equivalente, bem como das restrições quantitativas à circulação dos produtos.” *In.*: FORTE, Umberto. **União Européia. Comunidade Econômica Européia (Direito das Comunidades Européias e harmonização fiscal)**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 49. Traduzido por Ana Tereza Falcão.

¹⁹² Bloco composto por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

¹⁹³ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 38.

¹⁹⁴ AMARAL JUNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Raton . **A União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

como também para a produção de novos armamentos¹⁹⁵. Como lembram Bretherton e Vogler, o principal interesse político no centro desse projeto era justamente integrar a produção industrial futura da França e da Alemanha¹⁹⁶.

Keukeleire e MacNaughtan citam que o Tratado CECA inaugurou um novo método de resolução de hostilidades entre Estados e de organização de relações entre Estados com base na equidade, como também através de solidariedade mútua e controle¹⁹⁷. Conforme destacou Monnet sobre a inédita experiência: “[...] nós adaptamos para a nossa situação os métodos os quais permitiram que indivíduos vivessem juntos em sociedade: regras comuns que cada membro está comprometido a respeitar, e instituições comuns para garantir a aplicação dessas regras”¹⁹⁸.

Na visão de Keukeleire e MacNaughtan, a grande contribuição da Declaração Schuman e o Tratado CECA foi o nascimento de uma crença em regras baseadas em uma ordem internacional e multilateral¹⁹⁹. Essa crença iria se tornar um constante tema na política externa europeia. Ambos os documentos também proporcionaram um impacto psicológico na população, tendo em vista que o processo de integração possibilitou uma mudança gradual na mentalidade das sociedades. Conforme explica Weaver, identidades e interesses “nacionais” deixavam, gradualmente, de ser articulados como forma de oposição aos vizinhos, mas passava a ser aplicada em favor de uma inclusão “europeia”²⁰⁰.

¹⁹⁵ EUROPEAN UNION. **The Schuman Declaration of 9 May 1950**. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm> Acesso em: 12 maio 2012.

¹⁹⁶ BREThERTON *et al*, 1999. p. 4.

¹⁹⁷ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 39.

¹⁹⁸ “[...] *we adapted to our situation the methods which have allowed individuals to live together in society: common rules which each member is committed to respect, and common institutions to watch over the application of these rules*”. In.: MONNET, Jean. *A ferment of change*. NELSEN, Brent; STUBB, Alexander. **The European Union: readings on the theory and practice of European integration**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003. p. 23. Tradução livre.

¹⁹⁹ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 41.

²⁰⁰ WEAVER, Ole. *The EU as a security actor: reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders*. In. KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael Charles. **International relations theory and the politics of European integration**. London: Routledge, 2000. p. 250-294.

De forma paralela à CECA, os franceses lançaram, no âmbito da Comunidade, em 1950, o Plano Pléven, o qual propunha a criação de um exército europeu controlado por um ministro da defesa europeu, que operaria sob as direções lançadas por um conselho de ministros dos Estados membros. Em maio de 1952, os países membros da CECA assinaram, assim, o Tratado que instituiu a Comunidade de Defesa Europeia (CDE), a qual seria dotada de instituições próprias e caráter supranacional²⁰¹, representando uma concreta iniciativa de seus países membros em centralizar a sua política externa no âmbito da defesa. Contudo, a proposta da CDE não prosperou. Buscando apontar as razões do fracasso, Keukeleire e MacNaughtan apontam o apaziguamento das relações entre o Ocidente e o Oriente durante o período de 1954, e a preocupação dos países em perder sua soberania nacional em matéria de segurança e defesa. Além disso, os autores defendem que o fracasso do Plano Pléven e do projeto da CDE significou que os Estados membros teriam optado por confiar suas políticas de segurança dentro de um viés intergovernamental, ao invés de supranacional.²⁰² Reforçando o argumento, Bretherton e Vogler afirmam que o fracasso da CDE deixou claro que as temáticas tradicionais das relações internacionais – política externa, de segurança e defesa – estavam excluídas da agenda política formal da Comunidade, e assim ficariam por longos anos²⁰³.

Enquanto o exercício da política externa em matéria de segurança e defesa continuava sendo de responsabilidade exclusiva dos Estados membros, a significância das relações econômicas exteriores, no âmbito da CECA, cresceram com o tempo e conduzia rapidamente à superação do restrito âmbito de interesse da mesma para toda a economia.

Com o Tratado de Roma (TCE)²⁰⁴, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), se confirmou que a integração europeia

²⁰¹ KEUKELEIRE *et al*, 2008, p. 39.

²⁰² KEUKELEIRE *et al*, 2008, p. 42.

²⁰³ Nas palavras dos autores: “*Alongside the ECSC proposals, ambitious plans were launched for a European Defence Community (EDC). This essentially federalist proposal envisaged a fully integrated European army under supranational control. The defeat of this proposal, after more than two years of debate, was a major setback for federalist aspirations. It ensured that the traditional subject matter of International Relations – foreign and security policy and defence – were excluded from the formal policy agenda of the European Community. They remained for decades*”. In: BRETHERTON *et al*, 2006, p. 3. Tradução livre.

²⁰⁴ Tratado de Roma de 1957, que entrou em vigor em 1958, é o nome dado a dois tratados: o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE)

estava baseada, inicialmente, em uma proposta econômica e comercial²⁰⁵. O referido tratado possibilitou substanciais avanços para a criação de um mercado comum entre os países membros, sem, contudo, ainda, fazer referência expressa ao exercício de uma política externa comum do bloco, como lembram Keukeleire e MacNaughtan²⁰⁶.

Com o intuito de se consolidar um mercado interno comum, mostrava-se necessária a formulação de uma política de tarifas externas comum, a qual se daria por meio da Comunidade. O TCE atribuiu à CEE competências para negociar e celebrar acordos comerciais com países terceiros²⁰⁷. Por tais razões, Meunir e Nicolaidis defendem que o

e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). O TCE Visava uma integração econômica em larga escala. Do art. 2º, depreendem-se os objetivos propostos: a criação de um mercado comum; o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas; um elevado nível de emprego e de proteção social; o aumento do nível e da qualidade de vida; a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros. *In.*: COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia**. 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_PT_0001.tif>. Acesso em: 30 abr. 2012.

²⁰⁵ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 43.

²⁰⁶ BRETHEERTON *et al*, 2006. p. 3.

²⁰⁷ “By 1963, the [European Economic Community] had already established and organized relations with member states’ former African colonies within the framework of the Yaoundé Treaty, predecessor to the Lomé and now Cotonou agreements with African, Caribbean and Pacific (ACP) countries. In 1966-67, in an unambiguous confirmation of a distinct European identity in terms of external trade, the European Commission acted on behalf of the six member states in the Kennedy Round negotiations of the General Agreement on Tariffs and Trade (predecessor to the [World Trade Organization]).” *In.*: KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 43. Tradução livre. A competência da CE para elaboração de acordos comerciais está prevista no art. 113, do TCE: “**ARTICLE 113 1.** After the transitional period has ended, the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in case of dumping or subsidies. **2.** The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy. **3.** Where agreements with third countries need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise the Commission to open the necessary negotiations. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and

TCE pode ser considerado um documento revolucionário, no campo de comércio internacional²⁰⁸. Ele não só garantiu meios de promover injunções inesperadamente amplas para a consolidação do livre comércio no âmbito interno, mas também garantiu à nova entidade supranacional uma personalidade internacional com autoridade para elaborar, negociar e executar todos os aspectos das relações comerciais com o resto do mundo²⁰⁹. A partir de então, a Comunidade se tornava um ator efetivo em política de comércio internacional²¹⁰, o que possibilitou, por consequência, a consolidação da CEE como um ator internacional²¹¹.

O exercício de relações comerciais pela CEE implicou, na prática, em relações políticas, conforme explicam Bretherton e Vogler²¹² - muito embora as distinções entre ambas as relações permanecessem mantidas e institucionalizadas. Na leitura de Keukeleire e MacNaughtan, esse é o ponto central da problemática envolvendo o exercício da política externa do bloco europeu:

[...] a CEE gradualmente e silenciosamente se tornou um ator de política externa, apesar do fato de que ela não possuía competências claras em matéria de política externa; de que isso não havia sido originalmente previsto pelos Estados-membros; e de que isso certamente não possuía o suporte sincero de todos os Estados-membros.²¹³

*within the framework of such directives as the Council may issue to it. 4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority.” In. EUROPEAN COMMUNITY. **The Treaty of Rome.** 1957. Disponível em:*

<http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf> Acesso em: 22 maio 2012. Tradução livre.

²⁰⁸ MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a trade power. In. HILL, Christopher; SMITH, Michael. **International Relations and the European Union.** 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 277. Tradução livre.

²⁰⁹ Oportuno mencionar que o Tratado CECA não previa poderes externos. MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a trade power. In. HILL; SMITH. 2011. p. 277.

²¹⁰ MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a trade power. In. HILL; SMITH. 2011. p. 276.

²¹¹ KEUKELEIRE *et al.*, 2008. p. 43.

²¹² BRETHERTON *et al.*, 1999. p. 4.

²¹³ “[...] *the EEC gradually and quietly became a foreign policy actor despite the fact that it did not possess clear foreign policy competences, that this had no*

Uma outra esfera de atuação externa confiada à Comunidade está prevista no texto do TCE, que versa sobre a possibilidade de “[...] celebrar com um ou mais Estados ou organizações internacionais, acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais”²¹⁴. Na visão de Bretherton e Vogler, essa provisão formou a base para a construção de uma vasta rede de diferentes acordos entre a CEE, países e organizações regionais em todas as partes do globo, que proporcionou a fundação necessária para uma aproximação da “Comunidade” como um ator em matéria de cooperação internacional²¹⁵.

Posteriormente, entre 1960 e 1962, o governo francês lançou o que ficou conhecido como os Planos Fouchet, pelos quais Paris propôs a criação de uma união com uma política externa e de segurança europeia fora do quadro da CEE, baseada puramente em cooperação intergovernamental. A ideia, porém não foi bem recepcionada pelos demais Estados-membros e não avançou de forma semelhante ao ocorrido à CDE, o que demonstrou novamente a grande cautela dos Estados europeus sobre o tema.

Para Andreatta, os fracassos da CDE e dos Planos Fouchet podem ser atribuídos a uma pretensa impaciência em aguardar o transbordamento natural da matéria²¹⁶. Ou seja, na visão do autor, ainda não seria o momento adequado para promover a integração da política externa do bloco nos moldes propostos, uma vez que a própria integração entre os países membros ainda se limitava nos âmbitos comerciais e econômicos. Contudo, o mesmo autor destaca a possibilidade de integração da política externa dos países do bloco mesmo antes da conclusão do processo integracionista nos outros campos, como ficaria demonstrado com a chegada da Cooperação Política Europeia (CPE), em 1970, a qual, conforme explicado pelo

originally been foreseen by the member states and that it certainly did not have wholehearted support of all member states.” In.: KEUKELEIRE et al, 2008. p. 43. Tradução livre.

²¹⁴ COMUNIDADE EUROPEIA. 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_PT_0001.tif> Acesso em: 30 abr. 2012.

²¹⁵ BRETHERTON et al, 2006. p. 4.

²¹⁶ ANDREATTA, Filippo. The European Union’s international relations: a theoretical view. In. HILL; SMITH. 2011. p. 25.

mesmo, se deu muito antes dos principais impulsos de integração que viriam a ocorrer durante as décadas de 1980 e 1990²¹⁷.

Sobre a idealização da CPE, Schmitter explica que a mesma foi resultado de fatores externos à Comunidade, em que Estados terceiros exerciam pressão para negociar acordos comerciais com uma única parte²¹⁸, ao invés de o fazer com todos os Estados membros individualmente²¹⁹. Ou seja, que o movimento de integração do comércio e economias da Europa havia gerado consequências políticas no âmbito internacional.

A CPE foi resultado dos Relatórios de Luxemburgo, adotados em 1970 pelos Ministros de Relações Exteriores dos países membros da Comunidade. Os relatórios enfatizaram a necessidade de se intensificar a cooperação política e, em um primeiro momento, concentrar especificamente na coordenação das políticas externas. O objetivo com a CPE, na visão de Hill e Smith, era desempenhar um papel que viesse a promover o relaxamento da tensão internacional, a reaproximação de todos os povos, e, o mais importante, daqueles do continente Europeu²²⁰. Mais precisamente, os objetivos dessa cooperação de política externa, na opinião de Bretherton e Vogler, eram definidos do seguinte modo: garantir, através de troca regular de informações e consultas, um melhor entendimento mútuo dos grandes problemas internacionais; o fortalecimento da solidariedade pela promoção da harmonização de pontos de vista e da coordenação das posições, onde ela parecer possível ou desejável; e, ação comum.²²¹ Diante de tais concepções e

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ Sendo um exemplo de demanda por coesão das relações externas do bloco, que passará a ser uma preocupação recorrente da Comunidade nos tratados constitutivos que viriam a seguir.

²¹⁹ SCHMITTER, Philippe. Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration. **International Organization**. Cambridge. v. 23, n. 1, p. 161-166. 1969. Tradução livre.

²²⁰ HILL, Christopher; SMITH, Karen. **European Union Foreign Policy**: key documents. London: Routledge, 2000. p. 77. Tradução livre.

²²¹ “[...] [European political cooperation] involved regularly consultation and formal quarterly meetings between national Foreign Ministers supported by a Political Committee, comprising Political Directors (senior Foreign Ministry officials) representing each Member State, and a range of specialist Working Groups composed of Foreign Ministry officials. Cooperation between Member State missions in third countries was also encouraged. Formal external representation was provided by the Presidency, supported, from the mid-1970s when the onerousness of the responsibility became known as the Troika” In.:

características, pode-se verificar que a CPE tinha caráter eminentemente intergovernamental, uma vez que se tratava de uma mera orientação recíproca e convergência política dos próprios governos nacionais. Subsidiando tal conclusão, Keukeleire e MacNaughtan confirmam que:

[...] CPE era baseada puramente em arranjos intergovernamentais entre os Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros, com necessidade de consenso para todas as decisões, sem transferência de competências para o nível europeu e nenhum papel formal para instituições comuns. Os Estados membros concordaram em promover consultas, coordenação e possíveis ações comuns em certas áreas da política externa. Mas, eles mantiveram total controle sobre suas políticas externas.²²²

A CPE atingiu resultados positivos em um primeiro momento, na análise dos mesmos autores²²³, sendo que, posteriormente, por meio do

BRETHERTON *et al*, 2006. p. 165. Tradução livre. Sobre a Troika, os mesmos autores afirmam que a sua composição evoluiu ao longo dos anos. Sua última composição era formada pela Presidência, o Alto Representante, um representante da Comissão e a próxima Presidência.

²²² “[...] [*European Political Cooperation*] was based on purely intergovernmental arrangements between member states’ Foreign Ministries, with consensus required for every decision, no transfer of competences to the European level and no formal role for common institutions. Member states agreed to foster consultation, coordination and possibly joint action in a number of foreign policy areas. But, they retained full control over their foreign policy”. In.: KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 45. Tradução livre.

²²³ “As the first experience with [*European Political Cooperation*] proved positive, the Heads of State and Government in 1973 adopted the Copenhagen Report and, later on that year, a Declaration on a European Identity. The Copenhagen Report proposed to formalize practices developed in the previous years, including an increase in the number of meetings. It also specified that in the foreign policy questions selected by the Foreign Ministers, ‘each state undertakes as a general rule not to take up final positions without prior consultation with its partners’”. In.: KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 45. Tradução livre. Ainda sobre o sucesso da CPE, Bretherton e Vogler afirmam que: “[t]he [*European Political Cooperation*] processes proved successful as a source of declaratory statements deploring/welcoming developments upon which Member States were agreed, but initiatives that progressed beyond the

Ato Único Europeu (AUE)²²⁴, de 1986, foi alçada ao caráter de tratado²²⁵. O AUE manteve a separação formal entre a CE e a CPE, porém os assuntos debatidos no âmbito da CPE inevitavelmente guardavam relação com os próprios debates da CE. Além disso, analisam Keukeleire e MacNaughtan, a ausência de uma estrutura institucionalizada no âmbito da CPE obrigou a mesma a recorrer muitas vezes à CE para dar suporte às suas incitativas e declarações²²⁶. Outro ponto bastante importante levantado pelos autores em comentário é que a CPE necessitava das sanções econômicas da CE, para o fim de dar carga executiva às suas deliberações políticas²²⁷. Com efeito, a Comissão veio a se tornar um participante pleno da CPE ao longo da década de 1980, argumento este também defendido por Smith²²⁸.

A CPE e sua incorporação como tratado pelo AUE explicitaram a preocupação do bloco em coordenar uma política externa comum entre seus Estados membros a qual, contudo, carecia de uma institucionalização efetiva no âmbito da CE. Por estar baseada em um mero arranjo de comportamento dos Estados membros – em que havia uma preocupação em alinhar as políticas externas dos países membros,

routine and declaratory were relatively rare.” In. BRETHERTON *et al*, 2006. p. 166. Tradução livre.

²²⁴ Assinado em 1986, contemplou os três tratados existentes até então (CECA, TCE e Euratom), “[...] fixou como meta um mercado realmente singular para a Europa e o relançamento de várias políticas comunitárias comuns” In.: STELZER, 2000. p. 35. A principal medida do AUE estava expressa no seguinte artigo: “[...] a comunidade adotará medidas tendentes ao progressivo estabelecimento do mercado único durante o período que terminará em 31 de Dezembro de 1992 [...] uma área sem fronteiras em que a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital seja assegurada” In.: UNIÃO EUROPÉIA. **Ato Único Europeu**. 1986.

²²⁵ “*ARTICLE 1 The European Communities and European Political Cooperation shall have as their objective to contribute together to making concrete progress towards European unity.*” In.: EUROPEAN UNION. **The Single European Act**. 1986. Tradução livre.

²²⁶ Sobre a questão, Keukeleire e MacNaughtan afirmam que: “[*i*n practice, the formal separation of [European Political Cooperation (EPC)] and [European Community (EC)] was not sustainable. Although they functioned according to their own logic, interaction between EPC and the EC in both institutional and policy matters was unavoidable.” In. KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 46. Tradução livre.

²²⁷ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 46.

²²⁸ SMITH, Michael. Implementation: Making the EU’s International Relations Work. HILL; SMITH. 2011. p. 180.

sem, contudo, interferir na agenda política de cada um, explicitando o seu caráter intergovernamental – não se mostrava apropriado, até o momento, defender a existência de uma efetiva política externa do bloco europeu. “Ao invés de desenvolver uma política externa ‘comum’, a CPE procurou moldar a política externa através de consultas, coordenação e cooperação entre as políticas externas dos Estados membros. [...] De qualquer modo, a CPE não atacou todo o espectro da política externa.”²²⁹. Por conta disso, Edwards lembra que a CPE foi frequentemente criticada por suas limitações e por suas características declaratórias²³⁰ e pouco efetivas.

O AUE, por outro lado, também contribuiu para o crescimento da relevância da CE como ator da diplomacia ambiental mundial – matéria a qual havia sido desenvolvida fora das áreas de competências do TCE, porém oficialmente incorporada pelo AUE – permitindo que a tomada de decisão sobre o tema, no âmbito da CE, fosse realizada mediante maioria qualificada²³¹.

Além disso, cumpre destacar que alguns estudiosos, como Bretherton e Vogler, entendem que o AUE foi o passo decisivo para a construção de uma política externa europeia, mas não pelas experiências proporcionadas pela CPE ou pela incorporação de competências à CE, mas pela consolidação de um mercado interno comum. Segundo os autores mencionados, o AUE, ao proporcionar a consolidação de um mercado interno:

[...] aumentou consideravelmente a atração de países terceiros, trazendo demandas para acesso

²²⁹ “*Rather than developing a ‘common’ foreign policy, [European Political Cooperation (EPC)] aimed at shaping foreign policy through consultation, coordination and cooperation between member states’ foreign policies. [...] In any case, EPC did not tackle the whole spectrum of foreign policy.*” In.: KEUKELEIRE *et al.* 2008. p. 47. Tradução livre.

²³⁰ EDWARDS, Geoffrey. The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example. In REGELSBERGER, E.; SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. **Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond**. Boulder: Lynne Rienner, 1997. Tradução livre.

²³¹ Com relação à diplomacia no âmbito ambiental, o AUE explicitamente reconheceu a importância dessa área política. Ele também proporcionou a possibilidade de votação por maioria qualificada, permitindo assim que a Comunidade participasse de forma mais eficiente nas negociações internacionais sobre destruição da camada de ozônio no final dos anos 1980. In.: BRETHERTON *et al.*, 2006. p. 4.

privilegiado de todas as regiões do mundo ao mercado. A habilidade para garantir, negar ou retirar tais acessos continuam entre os mais importantes instrumentos políticos disponíveis para a União. Além disso, o efeito magnético do mercado único continua a gerar interesses para a filiação ou associações mais estreitas, proporcionando assim à União a sua mais importante fonte de influência externa.²³²

Na visão dos referidos autores, foi através do AUE que o bloco europeu adquiriu o seu principal instrumento de exercício de influência no cenário internacional: o seu mercado único. Ou seja, foi através da afirmação da Comunidade como uma potência econômica e, ao mesmo tempo, um mercado consumidor altamente atrativo, que a relevância e presença do bloco no cenário internacional passaram a ser altamente considerados e demandados. E, conforme citado, o poder intermediário entre o acesso ao mercado europeu e os demais países e organizações do globo estava confiado à própria CE. Foi a partir de então que a institucionalização da política externa europeia passou a ser considerada, em razão principal das consequências de sua integração econômica e o surgimento do mercado comum interno. Ainda nas palavras de Bretherton e Vogler, ainda hoje, indiscutivelmente, a força econômica da União foi, e continua sendo, a principal fundação de todas as atividades externas do bloco²³³.

Tendo em vista a emergência de sua condição como ator político no cenário internacional, a CE passou a consolidar um verdadeiro processo de institucionalização de sua política externa para defender os seus interesses, a qual passou a abarcar não só a área econômica – que, conforme visto, foi a grande responsável pela emergência do bloco no cenário internacional –, mas também as áreas de segurança e defesa, diplomacia, ajuda humanitária, ambiental, cooperação ao

²³² “[...] greatly increased its attractiveness to third parties, bringing demands for privileged market access from all regions of the world. The ability to grant, deny or withdraw such access remains among the most important policy instruments available to the Union. Moreover the magnetic effect of the single market continues to generate demands for membership or closer association, thus providing the Union with its most important source of external influence”. In.: BRETHERTON *et al*, 2006. p. 4. Tradução livre.

²³³ “Undoubtedly it is the economic strength of the Union that provides the foundation for all its external activities [...]”. In.: BRETHERTON *et al*, 2006. p. 4. Tradução livre.

desenvolvimento, entre outras. Assim, adiante, será estudado o período do bloco europeu que restou caracterizado pelas consolidações institucionais de sua política externa, e finalmente a atual configuração da mesma, trazendo especial foco ao tratado constitutivo atualmente vigente e suas inovações.

3.2 A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA

As mudanças geopolíticas no continente europeu ocorridas entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, como a queda do muro de Berlim, a reunificação alemã e a implosão do bloco comunista, bem como as instabilidades nos Balcãs, relançaram os debates sobre uma política externa europeia efetiva. Aliado a tais circunstâncias, havia um desejo em aprofundar ainda mais os laços de integração entre os países membros, consequência dos progressos alcançados pela CE e pelo AUE. Em vista de tais razões, durante as conferências de Maastricht, em 1991, que levaram à assinatura do Tratado da União Europeia (TUE), que entrou em vigor em 1993, os Estados membros da CE concordaram com a criação e instituição da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)²³⁴, como estrutura única, a qual de certa forma incorporou a CPE.

Conforme defendido por Vanhoonacker, os debates envolvendo a estrutura institucional da PESC ocuparam uma preocupação central nas conferências, porque ela era vista como um importante fundamento de construção para o desenvolvimento do bloco em um ator internacional coerente e efetivo²³⁵ - o qual vinha se mostrando como um objetivo do bloco.

O TUE representou um importante passo para a consolidação de uma política externa do bloco que, pela primeira vez, foi objeto de uma instituição. Além disso, o tratado creditou grande importância ao tema ao incorporar, como objetivo, a ideia de que a União deve afirmar “[...]”

²³⁴ “Artigo J É instituída uma política externa e de segurança comum, regida pelas disposições seguintes.” In. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 19 maio 2012.

²³⁵ VANHOONACKER, Sophie. The institutional framework. In. HILL; SMITH. 2011. p. 87.

sua identidade na cena internacional [...]”²³⁶. Entretanto, Bretherton e Vogler destacam que, na prática, o TUE foi decepcionante.

Para os referidos autores o tratado foi muito brando²³⁷ em termos de direção estratégica e objetivos da PESC, os quais estão previstos no Título V, do TUE²³⁸. Na prática, o documento constitutivo apresentou somente modificações pontuais em comparação com os princípios gerais da CPE. Os objetivos gerais da PESC são: a construção de um objetivo comum, através de trocas de informação, para proteger a União de influências externas negativas, e para desenvolver, quando apropriado, uma política externa distinta²³⁹.

Apesar da introdução de uma estrutura institucional única, o TUE manteve o caráter intergovernamental da CPE ao colocar as provisões da PESC em uma estrutura à parte, em um tão chamado segundo pilar²⁴⁰,

²³⁶ “À União atribui-se os seguintes objectivos: [...] a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum; [...]” (Artigo B). *In.*: UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 30 abr 2012.

²³⁷ BREThERTON *et al*, 2006. p. 167. Tradução livre.

²³⁸ “Artigo J.1 1. A União e os seus Estados-membros definirão e executarão uma política externa e de segurança comum, regida pelas disposições do presente Título e extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança. 2. Os objectivos da política externa e de segurança comum são: - a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; - o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas; - a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris; - o fomento da cooperação internacional; - o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.” *In.* UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 20 maio 2012.

²³⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 20 maio 2012.

²⁴⁰ Do ponto de vista jurídico, o TUE se assentava em uma estrutura baseada em três pilares: (Pilar I) as Comunidades Europeias: isso é, o pilar central, ou o

permanecendo, conforme explica Vanhoonacker, fora do escopo do método de Comunidade supranacional²⁴¹, característico do primeiro pilar (CE). Por conseguinte, a PESC restou formalmente separada dos instrumentos econômicos da Comunidade previstos no primeiro pilar, muitos dos quais necessários para a aplicação de suas medidas políticas. Por tal razão, a necessidade de assegurar a efetividade da cooperação entre os pilares foi reconhecida no TUE, sendo que foram concedidos ao Conselho e à Comissão responsabilidade conjunta a esse respeito²⁴².

No âmbito comercial, novas mudanças no cenário internacional ensejaram novos desafios ao papel da CE. Uma delas foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual gerou debates sobre a

“[...] ‘ pilar comunitário’, o que quer dizer, o recolhido nos Tratados comunitários nas suas diversas formas, com suas instituições, com competências supranacionais” *In.*: OCAÑA, Juan Carlos. União Europeia: O Processo de Integração e a Cidadania Europeia. Tradução de: Ana Lucas, Manoela Lamy e Joaquim Raminhos. *Historia del Siglo 20*. 2003. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/maastricht.htm>>. Acesso em: 4 maio 2012. Tradução livre. Neste pilar estão representados o mercado único, a união europeia, a União Econômica e Monetária, a Política Agrária Comum, os fundos estruturais e de coesão; (Pilar II) a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); prevista e regulamentada no Título V do tratado, institui, longo prazo, uma política comum de defesa que poderia conduzir, se necessário, a uma defesa comum, além de proporcionar um reforço do seu papel no mundo e salvaguardar os interesses fundamentais da UE. *In.*: STELZER, 2000. p. 38; (Pilar III) Justiça e Assuntos do Interior (JAI): cooperação policial e judiciária em matéria penal. Previsto no Título IV, tinha como principal objetivo garantir o princípio da livre circulação de pessoas. *In.*: STELZER, 2000. p. 38. Abarcava alguns institutos, tais como cooperação de políticas de emigração, cooperação policial, judicial (civil e penal), cooperação aduaneira, etc.

²⁴¹ VANHOONACKER, Sophie. The institutional framework. In. HILL; SMITH. 2011. p. 88.

²⁴² “TÍTULO I [...] Artigo C A União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das ações empreendidas para atingir os seus objectivos, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário. A União assegurará, em especial, a coerência do conjunto da sua acção externa no âmbito das políticas por si adoptadas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento. Cabe ao Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência. O Conselho e a Comissão assegurarão a execução dessas políticas de acordo com as respectivas atribuições.” *In.* UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 20 maio 2012.

abrangência das competências confiadas à CE e o grau das mesmas. Meunir e Nocolaïdis afirmam que o intuito maior de tais debates era apurar quem de fato iria defender os interesses da Comunidade junto à organização internacional criada: se a CE ou os Estados membros, cada um em sua individualidade²⁴³. A discussão foi levada ao Tribunal de Justiça Europeu, o qual deliberou, em 1994, pela existência de competência exclusiva da Comunidade para celebrar acordos internacionais envolvendo bens, incluindo produtos agrícolas e produtos cobertos pelos Tratados CECA e Euratom²⁴⁴ - os quais, frisa-se, eram celebrados no âmbito do primeiro pilar (CE), pois somente este possuía personalidade jurídica internacional.

Bretherton e Vogler lembram que o TUE falhou em conceder personalidade jurídica à União²⁴⁵. O poder para concluir acordos internacionais em nome de seus Estados membros permaneceu com a CE, nas áreas de sua restrita competência. Desse modo, quando as matérias caíam nas competências do segundo pilar (PESC), era necessária a realização de acordos individuais com cada Estado membro, de acordo com os procedimentos de ratificação de cada um, prejudicando a própria unidade, efetividade e coerência²⁴⁶ da política

²⁴³ Ao longo das rodadas do GATT, a Comissão representou os interesses dos Estados membros da CE, bem como celebrou diversos acordos bilaterais na mesma condição. Contudo, no âmbito da OMC, foi dada a opção aos Estados membros da CE de serem representados pela Comunidade, possuindo assim o direito a somente um voto, ou então de serem representados cada qual por si, e por conseguinte, um maior número de votos para os interesses europeus. Diante o peso político de tal decisão, recorreu-se à Tribunal de Justiça Europeu para um parecer consultivo sobre a questão da competência. In. MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a trade power. In. HILL; SMITH. 2011. p. 278-279.

²⁴⁴ “[...] 1, The Community has sole competence, pursuant to Article 113 of the [European Community] Treaty, to conclude the multilateral agreements on trade in goods. 2. The Community and its member states are jointly competent to conclude [General Agreement on Trade in Services]. 3. The Community and its member states are jointly competent to conclude TRIPS [trade-related aspects of intellectual property rights].” In. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Opinion 1/94**, 15 nov 1994. 1-123. Tradução livre.

²⁴⁵ BRETHERTON *et al*, 2006. p. 246. Tradução livre.

²⁴⁶ “‘Coherence’ is commonly considered as superordinate to the notion of ‘consistency’. It is seen as a high stage of structural harmonization, which presupposes a set of ‘more primitive’ secondary conditions or requirements such as comprehensiveness, completeness, continuity – and consistency” In.:

externa europeia. De todo modo, e apesar das críticas delineadas acima, Bretherton e Vogler concluem que o TUE indubitavelmente teve importância para o desenvolvimento da União como um ator global²⁴⁷.

Obstáculos envolvendo o funcionamento da PESC conduziram a reformas no final da década de 1990, sendo as mais notáveis o Tratado de Amsterdã (TDA)²⁴⁸ e o Tratado de Nice (TDN)²⁴⁹. Apesar de que, na

BERTEA, Stefano. Looking for coherence within the European Community. **European Law Journal**. v. 11. n. 2, 2005. p. 154-172. Tradução livre. Carmen Gebhard apresenta três tipos de coerência, no âmbito institucional da UE: “[v]ertical: between the member states and the Union level. Horizontal: between the [Common Foreign and Security Policy] and the external policies of the Community. Internal: within each of these two foreign policy domains. External: between the EU and third actors.” In. GEBHARD, Carmen. Coherence. In. HILL; SMITH. 2011. p. 107. Tradução livre. Sobre outras leituras envolvendo a questão da coerência e a política externa da UE, vide: NUTTALL, Simon. **European Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2000; BERTEA, Stefano. Looking for Coherence Within the European Community. **European Law Journal**. v. 11. n. 2. p. 154-172, 2005; GAUTTIER, Pascal. Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. **European Law Journal**. v. 10. n. 1. p. 23-41, 2004; MISSIROLI, Antonio. European Security Policy: the challenge of coherence. **European Foreign Affairs Review**. v. 6. p. 177-196, 2001; SMITH, Michael. The quest for coherence: institutional dilemmas of external action from Maastricht to Amsterdam. In: SWEET, Alec (Org.); SANDHOLTZ, Wayne (Org.); FLIGSTEIN, Ned (Org.). **The Institutionalization of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

²⁴⁷ BRETHERTON *et al*, 2006. p. 4. Tradução livre.

²⁴⁸ O Tratado de Amsterdã foi aprovado pelo Conselho Europeu (16 e 17 de Junho de 1997) e assinado em 2 de Outubro de 1997 pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos quinze países membros da União Europeia à época. Entrou em vigor a 1 de Maio de 1999 depois de ratificado por todos os estados membros de acordo com as suas normas constitucionais. Como documento jurídico, o tratado em questão não tinha por objetivo alterar os anteriores. Sua função foi, em suma, ajustar os tratados constitutivos da Comunidade Europeia.

²⁴⁹ Adotado na sequência do Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000, e assinado em 26 de Fevereiro de 2001, o Tratado de Nice entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003. Foi resultado da Conferência Intergovernamental aberta em fevereiro de 2000, cujo objeto era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes de qualquer adesão de novos membros. Os países do Leste Europeu já demonstravam interesse em ingressar na comunidade e suas integrações já haviam dado seus passos iniciais, o Tratado de Nice possibilitou a reforma institucional necessária ao alargamento da União Europeia aos países candidatos. As principais modificações introduzidas pelo Tratado de Nice

leitura de Keukeleire e MacNaughtan, ambos tratados foram pobres instigadores de uma mudança real profunda no campo da política externa da UE²⁵⁰, é necessário pontuar algumas expressivas modificações no que tange a estrutura institucional do bloco.

Por exemplo, pode-se citar a criação do cargo de Alto Representante para a PESC, pelo TDA, o qual foi ocupado pelo espanhol Javier Solana²⁵¹. Tal cargo tinha por objetivo assistir o Conselho e a Presidência na formulação, preparação e implementação das decisões políticas do bloco ao âmbito internacional. Pela primeira vez, a PESC seria assistida por um ator permanente e também passaria a ter um “rosto”²⁵². Para Keukeleire e MacNaughtan, essa inovação foi

incidem sobre a limitação da dimensão e a composição da Comissão, a extensão da votação por maioria qualificada, uma nova ponderação dos votos no Conselho e a flexibilização do dispositivo de cooperação reforçada. Em suma, “[...] trata-se de uma reforma pontual à qual Nice não traz nada de inovador; diríamos apenas o mínimo necessário para que as instituições funcionem com ‘mais’ membros.” In.: BRANDÃO, Ana Paula; FERNANDES, Luis Filipe. **O Modelo Político da União Européia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal**. Braga: Universidade de Minho, 2001. p. 14.

²⁵⁰ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 54.

²⁵¹ Cargo exercido de outubro de 1999 até dezembro de 2009. No julgamento de Bretherton e Vogler, Javier Solana foi uma figura central na consolidação da UE como um ator político, principalmente no que tange a visibilidade e efetividade do bloco: “[c]harged with oversight of the CFSP, Solana proved an able appointee. He has made an important contribution to the effectiveness and visibility of the Union as a foreign policy actor.” In.: BRETHERTON *et al*, 2006. p. 5. Tradução livre. Além disso, Keukeleire e MacNaughtana pontam que a indicação de Solana foi uma demonstração de seriedade e comprometimento dos países do bloco com a área de política externa: “[...] following the EU’s most recent Balkans debacle in Kosovo, the 1999 Cologne European Council opted for the high profile political figure of Javier Solana, who as Secretary General had just led [North Atlantic Treaty Organization] through its military operations against Serbia. By appointing Solana, the member states indicated they were indeed serious about strengthening the EU’s foreign policy and security capabilities.” In.: KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 55. Tradução livre.

²⁵² Henry Kissinger teria perguntado certa vez por um número de telefone com que pudesse falar com a Europa. Vide: KISSINGER, Henry. SPIEGEL. Interview with Henry Kissinger. New York: 2008. **Spiegel International**. 02 ago. 2008. Entrevista concedida a Gregor Peter Schmitz e Gabor Steingart. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,535964,00.html> Acesso em: 28 maio 2011. Tradução livre. Embora metafórica, tal indagação traduziu

fundamental para a consolidação do bloco como um ator político internacional²⁵³, pois possibilitou uma maior presença do bloco, como uma entidade própria, nos grandes foros de discussão mundial e de tomadas de decisões.

O TDA também concedeu ao Conselho Europeu um papel estratégico, pois dispôs que o mesmo “[...] decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-Membros tenham importantes interesses em comum.”²⁵⁴. Aliás, a criação de tais instrumentos de estipulação de “estratégias comuns”²⁵⁵ pode ser considerado um fator de destaque trazido pelo TDA em matéria de política externa. Bretherton e Vogler explicam que as “estratégias comuns” são, explicitamente, exercícios interpilares em sua orientação, as quais tiveram significância como declarações políticas que dispensavam deliberações sobre qualquer estratégia de ação ou execução de tais “estratégias comuns”²⁵⁶. Nuttall, por sua vez, conclui que o desenho desses instrumentos refletiu a necessidade de reconciliar

um constante anseio da comunidade internacional em relação ao bloco, expondo uma ineficiência em traduzir os interesses e posições políticas de seus Estados membros em uma única, contínua e coerente voz.

²⁵³ KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 54.

²⁵⁴ “Artigo 13º (ex-artigo J.3) 1. O Conselho Europeu definirá os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa. 2. O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-Membros tenham importantes interesses em comum. As estratégias comuns especificarão os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros. 3. O Conselho tomará as decisões necessárias para a definição e execução da política externa e de segurança comum, com base nas orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu. O Conselho recomendará ao Conselho Europeu estratégias comuns e executá-las-á designadamente mediante a adopção de acções comuns e de posições comuns. O Conselho assegura a unidade, coerência e eficácia da acção da União.” *In.: UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.* Amsterdã, 1997. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>> Acesso em: 20 maio 2012.

²⁵⁵ Entre 1999 e 2000, três “estratégias comuns” foram adotadas: em face da Rússia, Ucrânia e do Mediterrâneo.

²⁵⁶ BRETHERTON *et al*, 2006. p. 169.

posições de negociação incompatíveis, em detrimento de qualquer desejo de fortalecimento da PESC²⁵⁷.

Os instrumentos de aplicação de “estratégias comuns” reconhecidas mediante votação unânime, se dariam através de votação por maioria qualificada, o que implicaria, desse modo, em um caráter supranacional no que tange as execuções dessas estratégias. Analisando tais prerrogativas, Bretherton e Vogler expõem que: “[p]ara encorajar uma aproximação mais próativa para os assuntos da PESC, foi previsto que as medidas para implementar uma Estratégia Comum acordada de forma unânime seria assunto de votação por maioria qualificada.”²⁵⁸ Na prática, contudo, os Estados membros sensíveis aos assuntos de política externa impediram o uso da votação por maioria qualificada, mantendo o caráter intergovernamental do pilar. “Claramente, o comprometimento dos Estados membros, em princípio, para reforçar a efetividade da tomada de decisões da PESC não foi traduzido na prática.”²⁵⁹ Por não representarem substancial valor para as parcerias e estratégias que a UE havia desenvolvido desde a metade da década de 1990, esses novos instrumentos foram rapidamente descartados.

No âmbito das políticas comerciais, o TDA acrescentou uma relevante inovação ao então artigo 113, do TCE²⁶⁰, que conferia competência à Comunidade para representar os países membros nas matérias de bens, produtos agrícolas e demais produtos cobertos pelos Tratados CECA e Euratom. O TDA passou a permitir, para futura expansão de competência exclusiva aos setores excluídos, uma votação unânime pelo Conselho²⁶¹. No mais, as principais reformas trazidas pelo

²⁵⁷ NUTTALL, Simon. The CFSP Provisions of the Treaty of Amsterdam: an exercise of Collusive Ambiguity. **CFsP Forum**. v. 3. p. 1-3, 1997. Tradução livre.

²⁵⁸ “*To encourage a more proactive approach to [Common Foreign and Security Policy] matters, it was envisaged that measures to implement a unanimously agreed Common Strategy would be subject to qualified majority voting.*” In.: BRETHERTON *et al*, 2006. p. 169. Tradução livre.

²⁵⁹ “*Clearly Member State commitment, in principle, to enhancing the effectiveness of [Common Foreign and Security Policy] decision-making was not translated into practice.*” In.: BRETHERTON *et al*, 2006. p. 169. Tradução livre.

²⁶⁰ Renumerado como artigo 133 no TUE.

²⁶¹ “Artigo 133º (ex-artigo 113º) [...] 5. O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tornar extensivo o âmbito de aplicação dos n.ºs 1 a 4 às negociações e acordos internacionais relativos aos sectores dos serviços e aos

TDA, em síntese, foram: o reforço institucional garantido à PESC, mediante o desenvolvimento do cargo de Alto Representante que, ao criar um rosto para a instituição, permitiu o incremento da identidade, coerência e continuidade das políticas do bloco; bem como, o aprimoramento do papel do secretariado do Conselho; assegurando assim a consolidação do caráter intergovernamental da PESC²⁶². Nenhuma mudança substancial foi realizada quanto ao papel da Comissão.

O TDN, que tinha por objetivo maior adaptar o quadro institucional da UE para os alargamentos futuros, fortaleceu a estrutura da PESC e formalizou meios que dariam efeitos aos instrumentos militares e políticos da Política de Defesa e de Segurança Europeia (PDSE) da UE, a qual passou a ser idealizada após a cúpula de St. Malo de 1992. Através de tal cúpula, a França e o Reino Unido declararam que a UE deveria ter a capacidade para uma ação autônoma, assegurada por forças militares de credibilidade²⁶³. Desse modo, os Estados membros da UE, com o aval da OTAN, institucionalizaram a PDSE, a qual restou formalizada em 1999. O principal objetivo da PDSE foi dar suporte à PESC, principalmente em matérias relativas à segurança e

direitos de propriedade intelectual, na medida em que não sejam abrangidos por esses números.” *In.*: **UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.** Amsterdã, 1997. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>> Acesso em: 22 maio 2012.

²⁶² **UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.** Amsterdã, 1997. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>> Acesso em: 22 maio 2012.

²⁶³ A partir da Cúpula de St. Malo, de dezembro de 1998, o então presidente francês Jacques Chirac e o primeiro-ministro britânico Tony Blair concordaram que a UE deveria ter “[...] *the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises*”. Citado em: HAINÉ, Jean-Yves. **ESDP and NATO.** In. GNESOTTO, N. **EU Security and Defense Policy: The First Five Years**, Paris: Institute for Security Studies, 2004. p. 143. Tradução livre.

defesa, bem como estruturar a política de defesa comum do bloco, conforme previsto no TUE²⁶⁴.

Além disso, o TDN revisou novamente a questão da competência da Comunidade²⁶⁵, sendo que restou abarcado o conceito de “*mixed competence*” desenvolvida pelo Tribunal Europeu, em sua jurisprudência de 1994 citada acima²⁶⁶, como uma nova categoria legal. Também, o tratado incluiu exceções à competência exclusiva da CE em matéria comercial²⁶⁷.

No que se refere à PDSE, a qual viria a ser incorporada futuramente pelo Tratado de Lisboa como Política de Defesa e Segurança Comum (PDSC), o TDN proporcionou mudanças à PESC

²⁶⁴ “Article 171. *The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements. The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework. The progressive framing of a common defence policy will be supported, as Member States consider appropriate, by cooperation between them in the field of armaments.*” In. EUROPEAN UNION. **Consolidated version of the Treaty of European Union**. 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html>> Acesso em: 20 maio 2012. Tradução livre.

²⁶⁵ Dentre as razões que motivaram tal revisão, Meunier e Nicolaïdis apontam quatro: o aumento significativo do comércio de serviços; o comércio internacional havia se tornado uma questão política delicada, considerando o grande envolvimento popular das políticas que afetaram o setor; os efeitos dos alargamentos vindouros; as novas dinâmias de barganha e negociação. In. MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. *The European Union as a trade power*. In. HILL; SMITH. 2011. p. 279-280.

²⁶⁶ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Opinion 1/94**, 15 nov 1994. 1-123.

²⁶⁷ Por exemplo, incluiu a “*cultural exception*” no direito comunitário, em que serviços culturais e audiovisuais passavam a ser parte do rol das matérias de “*mixed competence*”, juntamente com educação, social e serviços de saúde humana. Vide: MEUNIR, Sophie; NOCOLAÏDIS, Kalypso. *The European Union as a trade power*. In. HILL; SMITH. 2011. p. 279-280.

que contribuíram para a efetividade e credibilidade da União como um ator político. Conforme explicam Keukeleire e MacNaughtan, a PDSE:

[...] permitiu que a PESC partisse de um política externa declaratória, focada na diplomacia, para uma orientação mais ativa de política externa, focada em uma gestão de crise mais pró-ativa. Pela primeira vez, os Estados membros conseguiram desenvolver uma estrutura que pudesse reunir efetivamente recursos nacionais dentro da PESC. E apesar de ainda ser limitada em seu escopo, a UE finalmente possuía suas 'botas sobre o chão'. Isso fortaleceu tanto a credibilidade da UE, como o potencial de efetividade da PESC, no combate de questões de política externa convencionais.²⁶⁸

Além disso, outra importante inovação que se estende aos assuntos da PESC e da PDSE foi a criação de uma nova estrutura intergovernamental: o Comitê de Política e Segurança (CPS), o qual, como lembram Bretherton e Vogler, possuía como propósito maior o monitoramento do desenvolvimento e implementação da PESC/PDSE²⁶⁹. Tal órgão funcionou como um legítimo suporte às políticas comuns da UE, reforçando a estrutura do bloco no que tange o exercício de política externa da União, contribuindo, mais uma vez, para a sua coerência.

Em seguida, o Projeto do Tratado Constitucional (PTC)²⁷⁰, convencionado pelos Estados membros em 2004, previu uma série de

²⁶⁸ “[...] allowed CFSP to move from a declaratory foreign policy focused on diplomacy to a more action-orientated foreign policy focused on more proactive crisis management. For the first time, the member states succeeded in developing a framework to effectively pool national resources within CFSP. And although still limited in scope, the [European Union (EU)] finally had boots on the ground. This strengthened both the credibility of the EU and the potential effectiveness of CFSP in tackling conventional foreign policy issues” In.: KEUKELEIRE *et al*, 2008. p. 57. Tradução livre.

²⁶⁹ BRETHERTON *et al*, 2006. p. 171.

²⁷⁰ O projeto de Constituição, assinado em Outubro de 2004, foi concebido como um prolongamento do processo de reformas institucionais iniciadas com o Tratado de Nice abriu o caminho para um processo de reforma institucional que se tornara indispensável. Deste modo, a Declaração sobre o futuro da União apensa à ata final da Conferência Intergovernamental (CIG) de 2000, apresenta,

modificações significativas nas áreas de condução da política externa da UE, porém, novamente, o texto do tratado previa poucos detalhes sobre o efetivo funcionamento prático de tais medidas e inovações.

Dentre as principais inovações do PTC em matéria de política externa²⁷¹, destaca-se a previsão de criação de um cargo de Ministro de Relações Exteriores para o bloco e de uma Presidência permanente no âmbito do Conselho Europeu. O cargo de Ministro abarcaria o de Alto Representante, até então exercido pelo espanhol Javier Solana. A proposta de uma Presidência mais permanente do Conselho Europeu visou o reforço da identidade do bloco como uma unidade, como também o reforço da coerência e continuidade das políticas da instituição. Contudo, o PTC foi abandonado ante as recusas da população de Países Baixos e França por meio de referendo durante o seu processo de ratificação²⁷², sendo finalmente descartado. Desde

pormenorizadamente, as etapas que devem balizar a via para um novo tratado reformador. É, pois, a partir dessa declaração que se inicia a marcha em direção à Constituição. Prudente destacar a posição de Paulo Ferreira da Cunha, a respeito da Constituição Europeia: “[o]ra a União Européia é – pelo menos, e antes de tudo o mais – uma comunidade política e, por isso, ainda que só fosse por isso, tem uma Constituição. Já a tem há muito. O poder judicial europeu já o dissera, além de abundante e influente doutrina. Independentemente do novo texto escrito, já havia Constituição e não será pelo simples facto de haver Constituição, agora codificada, que passará a surgir um novo Estado. Aliás, é interessante verificar-se que, independentemente do problema europeu, a doutrina constitucionalista portuguesa tem vindo, nos últimos cinquenta anos, a progressivamente destacar-se, nas suas definições de Constituição e Direito Constitucional, do paradigma estadualista.” *In.*: DA CUNHA, Paulo Ferreira. **Teoria da Constituição**: mitos, memórias, conceitos. Lisboa, 2002. p. 301.

²⁷¹ Muitas das quais seriam posteriormente abarcadas pelo Tratado de Lisboa.

²⁷² Era inicialmente esperado que todos os Estados membros (exceto a Irlanda que precisava convocar um referendo sobre os Tratados da UE em razão do artigo 29.4.10 da Constituição Irlandesa e decisão da Suprema Corte Irlandesa) iriam ratificar o PTC pela via parlamentar ou outro meio político de alto escalão, o que daria uma maior celeridade ao processo graças ao forte apoio dos governos e da aprovação da grande maioria do Parlamento Europeu. Em razão do alto peso político de uma Constituição para o bloco, muitos países submeteram-se a referendos. Importante lembrar que a unanimidade entre os Estados membros era um requisito para a Constituição entrar em vigor. O primeiro país a sujeitar-se à opinião pública foi a Espanha tendo sido aprovado o TCE. No Reino Unido, o primeiro-ministro britânico inesperadamente prometeu a realização de um referendo em 2004. Conservadores e os Liberais Democratas (dois partidos com a maioria da “*House of Lords*” à época) eram

então, a UE entrou no que foi chamado de “período de reflexão”, pelo qual foram promovidos debates sobre o futuro da integração europeia.

3.3 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO TRATADO DE LISBOA E O ATUAL QUADRO INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA

A CE originalmente focou seus esforços na integração interna e passou a se envolver com assuntos exteriores em razão de suas competências para questões como comércio e assistência ao desenvolvimento (competências as quais foram reiteradamente reafirmadas pelo Tribunal de Justiça Europeu).

Após a falha da CDE durante a década de 1950, podia-se concluir que a aparente resistência dos Estados membros tornaria o método de integração da CE inaplicável para as áreas da política externa tradicional (como diplomacia, segurança e defesa). Durante as décadas de 1970 e 1980, os Estados membros passaram a promover, de forma cautelosa, a integração de suas políticas externas através de cooperação recíproca, através do que ficou conhecido como CPE.

O Tratado de Maastrich (TUE), de 1992, representou a institucionalização da política externa europeia ao estabelecer a PESC, a qual foi criada mediante um processo integovernamental, fora do método comunitário da CE, passando a incorporar, mais tarde, a nova UE. A PESD foi adicionada à PESC após a iniciativa franco-britânica de St. Malo, em 1998, representando um importante acréscimo institucional no campo de segurança e defesa. O Tratado de Amsterdã, de 1997, estabeleceu a posição de Alto Representante para a PESC, exercida por Javier Solana, que deu um inédito “rosto” à CE no âmbito internacional. Além disso, o Tratado de Nice, de 2000, atribuiu uma forma permanente à CPS, reforçando a instituição.

Contudo, os Estados membros entendiam pela necessidade de novos aprimoramentos para se alcançar uma verdadeira efetividade internacional da UE. De acordo com o relatório elaborado pelo Comitê

ambos a favor de sua realização. Após o anúncio do referendo britânico, a França também prometeu uma votação popular. No referendo francês, o PTC foi rejeitado pela população. Logo em seguida, os Países Baixos também votaram pelo “não”. Na sequência das dificuldades de ratificação sentidas em determinados Estados membros, os chefes de Estado ou de Governo, no Conselho Europeu de 16 e 17 de Junho de 2005, decidiram lançar um período de reflexão sobre o futuro da Europa.

de Assuntos Estrangeiros da *House of Commons* do Reino Unido, Donnelly²⁷³ teria afirmado que “quase todos os críticos têm concluído que os avanços em direção ao objetivo de uma PESC funcionável [...] tem sido limitados e desiguais”,²⁷⁴. Ao mesmo relatório, Withman²⁷⁵ asseverou que, no que se refere à implementação das posições da UE em relação a países terceiros e organizações internacionais, a UE “é seguramente não tão boa quanto o esperado, certamente em termos de alguns dos recursos e energia que são postos pelos Estados membros”²⁷⁶.

Durante as Declarações de Laeken, de 2001²⁷⁷, o novo papel da Europa no mundo globalizado foi identificado como um dos desafios centrais da UE²⁷⁸. No processo de reforma lançado pelas Declarações de Laeken, os meios centrais de se aprimorar a “coerência” da política externa da UE têm sido vistos como o resultado da união, através de

²⁷³ Ex-parlamentarista europeu e ex-diretor do *Federal Trust* inglês.

²⁷⁴ “*Mr Donnelly told us that ‘almost all external commentators have concluded that movement towards the goal of a functioning [Common Foreign and Security Policy] [...] has been limited and patchy.’*” In.: DONNELLY, Brendan. In.. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 20. Tradução livre.

²⁷⁵ *University of Bath*.

²⁷⁶ “*Professor Withman told us that, in terms of implementing [European Union – EU] positions in relationships with third countries and in international organisations, the EU ‘is certainly not as good as one might expect, certainly in terms of some of the resources and energy that are put in by Member States’*”. In.: WITHMAN, G. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 20. Tradução livre.

²⁷⁷ Realizada na cidade de Laeken, Bélgica, após o Tratado de Nice, foi o resultado das debates acerca o futuro da União Europeia que lançou o processo de reforma que culminou, em 2003, com a proposta do Projeto de Constituição Europeia e, posteriormente, com a concretização do Tratado de Lisboa.

²⁷⁸ A Declaração questiona: “[*d*]oes Europe not, now that it is finally unified, have a leading role to play in a new world order, that of a power able both to play a stabilization role worldwide and to point the way ahead for many countries and peoples?” Mais especificamente, a Declaração questionou: “[*h*]ow should the coherence of European foreign policy be enhanced?” In.: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Laeken Declaration on the Future of the European Union**. Laeken, 2001. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu>> Acesso em: 23 maio 2012. Tradução livre.

instrumentos institucionais, da intergovernamental PESC e as áreas comunitárias²⁷⁹ da política externa controladas pela Comissão²⁸⁰.

Após a rejeição do PTC, em 2005, a qual abarcava muita das propostas sugeridas pelas Declarações de Laeken, novas perguntas foram realizadas sobre as mudanças a serem realizadas no âmbito da ação exterior da UE dentro do quadro institucional então existente. As conclusões resultaram no Tratado de Lisboa (TDL)²⁸¹.

²⁷⁹ A expressão “comunitária” aqui empreendida – adotada pela maior parte dos autores citados no presente trabalho como contraposição ao caráter intergovernamental de determinadas instituições – será adotada ao longo do presente capítulo para significar áreas/instituições que se encontram(vam) sob competência e atribuição da então Comunidade Europeia, possuindo, desse modo, caráter supranacional.

²⁸⁰ HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 21.

²⁸¹ Conhecido também como o Tratado Reformador, representa dois tratados: o Tratado da União Europeia (TUE), o qual emenda o antigo Tratado de Maastricht (com as reformas trazidas pelo TDA e TDN); e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que substitui o Tratado de Roma de 1957 (TCE). Visto isso, Massimo Fragola nos atenta para uma possível estrutura jurídica baseada em um tripé: o TUE; o TFUE; e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), a qual foi incorporada pelo Tratado de Lisboa. Contudo, faz as seguintes ressalvas sobre a dependência jurídica do TFUE em relação ao TUE: “[...] il [Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)] appare privo di una sua autonomia rispetto al [Trattato sull’Unione europea (TUE)], evidenziando un intreccio di norme e principi presenti in entrambi i trattati. Non risulta una ben definita distinzione tra norme di base (TUE) e norme di dettaglio (TFUE), ancorché il sistema dei trattati delineato a Lisbona sembrerebbe orientato in questo senso. Anche considerando questa ripartizione, occorre tuttavia ribadire che il TFUE non appare titolare di una funzione autonoma rispetto al TUE, bensì di una funzione accessoria, relativa al funzionamento del TUE, che assume la funzione di trattato fondamentale. A tal riguardo giova pure ricordare che il TFUE non ha una sua personalità giuridica distinta, bensì si avvale della personalità giuridica dell’Unione.” Ainda sobre uma eventual autonomia do TFUE, o mesmo autor conclui: “[N]on sembra il TFUE sia titolare di un potere autonomo e di una capacità di autoregolarsi senza i valori, i principi, gli strumenti del TUE: si tratta di un trattato funzionale agli obiettivi ed alle politiche generali dell’Unione. Pertanto, le norme contenute nel TFUE devono essere interpretate alla luce ed in conformità del TUE ancorché, dal punto di vista giuridico, i due trattati hanno lo stesso valore di norme primarie.”.In.: FRAGOLA, Massimo. **Il Trattato di Lisbona**. Milano: Giuffrè, 2010. p. 13-18. Tradução livre.

Após um conturbado processo de aprovação²⁸², TDL finalmente entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009, prometendo dar um novo formato à atuação política da UE na sociedade internacional e no seu papel como ator global. Para tanto, a União buscou atacar as suas principais fraquezas no âmbito do exercício da política externa – a falta de coerência, consistência²⁸³ e continuidade²⁸⁴.

Na visão de Koeb, a política externa da União Europeia foi claramente reforçada através das inovações institucionais do Tratado de Lisboa²⁸⁵. No campo institucional, o Tratado de Lisboa incorporou uma

²⁸² Inicialmente previsto para entrar em vigor no início de 2009, o Tratado de Lisboa foi rejeitado pela Irlanda através de um referendo realizado em 12 de junho de 2008, comprometendo a entrada em vigor do tratado. Após grande pressão política e extensas negociações, a Irlanda concordou em se submeter a um novo referendo em 02 de outubro de 2009, oportunidade em que o tratado foi aprovado pelo povo irlandês. Após a aprovação da Irlanda, Polônia e República Tcheca ratificaram o tratado que finalmente entrou em vigor em dezembro de 2009.

²⁸³ Nuttall nos apresenta três dimensões de “consistência” para o melhor entendimento do tema no quadro institucional da UE: “[...] *horizontal (between the different policies of the [European Union - EU], whether across the Maastricht pillars, or even within pillar I between foreign economic policy, aid, and development); ‘institutional’ consistency (between the intergovernmental and Community bureaucratic structures); and ‘vertical’ consistency between EU and national policies*”. In. NUTTALL, Simon. **European Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2000. Tradução livre.

²⁸⁴ O problema de “continuidade” aqui compreendido se refere à constante rotatividade da Presidência do Conselho (a cada seis meses) e das próprias políticas conduzidas. Tendo em vista a constante mudança na presidência, os Estados membros constataram que as políticas promovidas muitas vezes eram interrompidas, o que afetava tanto a coerência como a consistência das políticas do bloco.

²⁸⁵ “*The [European Union - EU]’s external policy would clearly be strengthened through the institutional innovations of the Lisbon Treaty. The President of the European Council is meant to ensure the continuity of policy priorities beyond the six-month duration of the current rotating EU presidency. The High Representative and the EEAS are designed to provide the EU with a stronger political profile and an increased capacity to act on the world stage. Both are hybrid animals, intended to function as a platform facilitating an immediate interconnection between the intergovernmental and communitarian areas.*” In: KOEB, Eleonora. A more political EU external action: implications of the Treaty of Lisbon for the EU’s relations with developing countries. **InBrief**. n. 21. Maastricht: ECDPM, 2008. p. 3. Tradução livre.

série de alterações que refletem a atuação da UE junto à sociedade internacional e trouxe modificações que ajudam a consolidar a efetiva existência e vontade de um exercício de uma política externa europeia, consolidando o seu papel de ator político. Ele adota uma estrutura legal que aprimora a efetividade de uma União Europeia alargada, conforme conclui a autora²⁸⁶. Abaixo, serão tecidos comentários acerca das principais modificações trazidas pelo Tratado de Lisboa referente a matéria de política externa do bloco.

3.3.1 O novo Alto Representante

O Tratado de Lisboa cria a nova posição de Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança²⁸⁷ e Vice-Presidente da Comissão²⁸⁸. Withman informou ao Comitê de Assuntos Exteriores da *House of Lords* que a nova posição é “a mais significativa conjunto de mudanças em tomada de decisão” realizada pelo TDL no âmbito da ação exterior da UE²⁸⁹. O elemento chave da nova posição é que o novo Alto Representante é o responsável pelas áreas de ação externa da UE, como pela PESC. Por essa razão, o novo Alto Representante é comumente entendido como possuidor de uma “dupla-função”²⁹⁰. Nas palavras de Withman, “o Alto Representante será a personificação do animus e do novo encontro de todos os aspectos da Ação Exterior”²⁹¹.

²⁸⁶ “*The Lisbon Treaty, would bring about most of the chances to further European integration that were proposed by the “Constitution” in 2004. It adopts a legal framework to improve the effectiveness of an enlarged [European Union]*” In: KOEB, 2008, p. 1. Tradução livre.

²⁸⁷ Art. 17 do TUE; Art. 18 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia**. 2008. Disponível em: <http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=1317883> Acesso em 24 maio 2012.

²⁸⁸ Art. 18 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

²⁸⁹ “*Professor Whitman told us that the changes associated with the new position were ‘the most significant set of changes to decision-making’ made by the Treaty in the foreign policy area*”. In.: WITHMAN, G. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008, p. 50. Tradução livre.

²⁹⁰ “*Double-hatted*”. Tradução livre.

²⁹¹ “*According to Professor Whitman, ‘the High Representative will be a personification, and the animus, of the new gathering together of all aspects of External Action’*”. In.: WITHMAN, G. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008, p. 50. Tradução livre.

O novo cargo de Alto Representante é a substituição prevista no TDL para o cargo de Ministro de Relações Exteriores, originalmente previsto no PTC²⁹². Apesar da mudança na denominação, suas responsabilidades são praticamente idênticas àquelas concebidas no PTC. Ao Alto Representante, no âmbito da Comissão, competirá: ser o vice-presidente da Comissão²⁹³; exercer as responsabilidades da Comissão nas relações internacionais²⁹⁴; coordenar o trabalho de ação exterior da Comissão²⁹⁵.

Já no âmbito da PESC, caberá ao mesmo: conduzir a PESC²⁹⁶, aplicar a PESC²⁹⁷ e colocar em vigor a PESC (junto aos Estados membros)²⁹⁸; com o Conselho, garantir a unidade, consistência e efetividade da PESC²⁹⁹; representar a PESC e a UE nos assuntos que se relacionam à PESC³⁰⁰; fazer propostas para a PESC perante o Conselho³⁰¹; assegurar a implementação das decisões do Conselho Europeu e do Conselho para a PESC³⁰²; buscar soluções quando um Estado membro aplicar o “freio de emergência” para as decisões da PESC, a serem tomadas por voto por maioria qualificada³⁰³; fazer recomendações para a abertura de negociações de acordos internacionais sob a PESC³⁰⁴ e para a suspensão de tais acordos³⁰⁵; ser convidado a apresentar as posições da UE no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, quando a UE possuir uma posição em um caso da agenda do Conselho de Segurança³⁰⁶; organizar a coordenação das ações dos Estados membros nas organizações internacionais e conferências³⁰⁷;

²⁹² Art. 1-2 B.

²⁹³ Art. 18 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

²⁹⁴ *Idem.*

²⁹⁵ *Idem.*

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ *Idem.*

²⁹⁸ Art. 21 do TUE; Art. 24 do TUE; Art. 26 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

²⁹⁹ Art. 26 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰⁰ Art. 27 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰¹ Art. 18 do TUE; Art. 27 do TUE; Art. 30 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰² Art. 27 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰³ Art. 31 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰⁴ Art. 218 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰⁵ *Idem.*

³⁰⁶ Art. 34 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰⁷ Art. 34 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

propor a indicação de, e possuir autoridade sobre, Representantes Especiais da UE³⁰⁸; dar uma opinião no estabelecimento de cooperação aprimorada na PESC³⁰⁹ e informar o Conselho e o Parlamento Europeu dos desenvolvimentos da cooperação aprimorada³¹⁰; consultar o Parlamento Europeu na PESC e assegurar que as visões do mesmo sejam consideradas³¹¹; propor missões no âmbito da PESD³¹²; assegurar a coordenação dos aspectos civis e militares das missões da PESD³¹³; apontar um representante para presidir o Comitê de Política e Segurança³¹⁴; juntamente com o Conselho, ter responsabilidade pelo Comitê de Política e Segurança quando esse órgão dirigir operações de administração de crise³¹⁵; requerer uma opinião do Comitê de Política e Segurança³¹⁶; propor arranjos para o novo fundo de arranque das contribuições dos Estados membros para atividades preparatórias para as tarefas da PESD, bem como usar o fundo, sob autorização do Conselho³¹⁷; dar uma opinião no estabelecimento de “cooperação de estruturas permanentes” no campo defesa/militar³¹⁸; acordar com os Estados membros envolvidos na gestão de tarefas da PESD “sub-contratadas”³¹⁹.

Além disso, ainda caberá ao Alto Representante: presidir o Conselho de Assuntos Exteriores³²⁰ e convocá-lo em sessões extraordinárias³²¹; fazer parte dos trabalhos do Conselho Europeu³²²; garantir a consistência da ação exterior da União³²³ (e assistir o Conselho e Comissão nesse respeito)³²⁴; juntamente com a Comissão,

³⁰⁸ Art. 33 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁰⁹ Art. 329 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ Art. 36 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹² Art. 42 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹³ Art. 43 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹⁴ Declaração 9 do art. 9 C(9) do Tratado da União Europeia, sobre a decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho.

³¹⁵ Art. 38 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹⁶ *Idem.*

³¹⁷ Art. 41 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹⁸ Art. 43 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³¹⁹ *Idem.*

³²⁰ Art. 17 do TUE; Art. 18 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²¹ Art. 30 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²² Art. 15 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²³ Art. 18 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²⁴ Art. 21 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

implementar o requerimento que a UE estabeleça cooperação apropriada com organizações internacionais, incluindo a ONU, Conselho Europeu, Organização para Segurança e Cooperação na Europa e OCDE³²⁵; juntamente com a Comissão, propor o uso dos recursos naturais nacionais e da UE nas missões da PESD³²⁶; juntamente com a Comissão, fazer propostas para a adoção de sanções³²⁷; juntamente com a Comissão, fazer qualquer proposta para a implementação da “cláusula de solidariedade”³²⁸; possuir autoridade sobre os delegados da UE em países terceiros e nas organizações internacionais³²⁹.

A criação do cargo com a dupla-função, na visão de Gaspers, aparenta ser uma resposta às críticas dirigidas à União e seus Estados membros pelo dualismo comunitário-intergovernamental da política externa do bloco, a qual se mostrava, por consequência, fragmentada³³⁰. Ao menos do ponto de vista institucional, o referido cargo possui as necessárias competências dentro do âmbito da Comissão, como do Conselho, para fazer significantes contribuições ao incremento da coerência (horizontal) institucional da formulação e implementação das políticas externas da UE³³¹.

Em termos de coerência (vertical) e a habilidade da UE em se expressar por uma voz, a criação do posto certamente traz potencial significado. Teoricamente, o novo cargo irá representar a UE em todos os assuntos de política externa, não importando se as respectivas competências eventualmente recaiam com a Comissão ou ao Conselho. Entretanto, Gebhard defende que a mera existência de tal representante para a UE não garante aprimoramento da coerência, tendo em vista a

³²⁵ Art. 221 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²⁶ Art. 42 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²⁷ Art. 215 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²⁸ Art. 222 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³²⁹ Art. 221 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³³⁰ “*Prima facie, the Treaty of Lisbon’s introduction of a “double hatted” [High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy] seems to constitute a forceful response to those who have criticised the Union and its Member States in the past for failing to address the inefficiencies and inconsistency that have become associated with the communautaire-intergovernmental dualism of [European Union] foreign policy and the rather fragmented representation of the Union in international affairs*” *In.*: GASPERS, Jan. The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon. **Humanitas Journal of European Studies**. v. 2. n. 1, 2008. p. 23. Tradução livre.

³³¹ GASPERS, 2008. p. 23-24.

liberdade dos Estados membros em perseguir as suas próprias políticas externas nacionais³³².

Para ocupar o novo cargo, foi nomeada a Comissária do Comércio Europeu, a inglesa Catherine Ashton, do partido trabalhista britânico. O nome de Ashton foi apresentado formalmente pelos socialistas antes do início da cimeira a Fredrik Reinfeldt, primeiro-ministro da Suécia que presidia a UE à época, e não sofreu resistência para ser aprovado. A possibilidade de nomear uma mulher para o cargo e o peso político da Inglaterra podem ser considerados como fatores decisivos para a indicação e aprovação do nome de Ashton³³³.

3.3.2 O Conselho Europeu e a nova Presidência

Apesar do fato de que os tratados constitutivos da UE, até o momento, não terem oficialmente atribuído ao Conselho Europeu – o órgão representado pelos chefes de Estado ou governo dos países membros da UE – o caráter de instituição, Edwards defende que ele tem sido consideravelmente importante na estruturação da política externa europeia³³⁴. Por isso, no que tange a um número de objetivos de política externa, considerados como essenciais por todos os chefes de Estado e governo da UE, na análise de Nuttall, o Conselho Europeu permitiu uma grande consistência nas políticas perseguidas pelos diferentes atores na política externa europeia³³⁵.

Não por menos, Gaspers defende que o TDL é o primeiro documento que considera totalmente a influência do Conselho Europeu na formulação da política externa europeia³³⁶. Assim, o tratado não somente introduz o Conselho Europeu como uma instituição da UE³³⁷, mas também coloca o mesmo como um dos definidores e identificadores dos interesses e objetivos estratégicos da União que incidem nos

³³² GEBHARD, Carmen. Coherence. In. HILL; SMITH.2011. p. 122.

³³³ BBC NEWS. **Baroness Ashton appointed as EU's foreign policy chief.** Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8369477.stm> Acesso em: 26 maio 2010. Tradução livre.

³³⁴ EDWARDS, Geoffrey. The pattern of the EU's Global Activity. In. HILL; SMITH.2011. p. 65.

³³⁵ NUTTALL, Simon. Coherence and Consistency. In. HILL, C.; SMITH, M. **International Relations and the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 104.

³³⁶ GASPERS, 2008. p. 28.

³³⁷ Art. 13.1 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

domínios da política externa e de segurança comum, bem como em outros domínios que se insiram no âmbito da ação externa da UE³³⁸.

O grande salto do TDL no que tange o Conselho Europeu é a reformulação do cargo de Presidência. Até então, a Presidência era uma vaga rotativa entre os chefes de Estado ou governo dos Estados membros, que ocupavam o cargo durante um mandato de seis meses. Desse modo, o Presidente conduzia as tarefas da UE durante o período, e simultaneamente, exercia a sua administração nacional. Com o TDL, o período do mandato do Presidente é majorado para dois anos e meio³³⁹, e o mesmo não poderá estar exercendo qualquer tipo de mandato nacional³⁴⁰, garantindo assim a promoção de uma continuidade nos trabalhos da instituição e das políticas do bloco³⁴¹.

O Presidente tem por objetivo: presidir os trabalhos do Conselho Europeu e dinamizar os mesmos³⁴²; assegurar a preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho dos Assuntos Gerais³⁴³; atuar no sentido de facilitar a coesão e o consenso no âmbito do Conselho Europeu³⁴⁴; apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho

³³⁸ Art. 22 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008. . Importante destacar que muitos autores entendem que tal previsão tão somente codifica uma prática já existente. In. KEUKELEIRE *et al.*, 2008. p. 68-69.

³³⁹ Art. 15.3 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴⁰ Art. 15.6 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴¹ Sobre o tema, oportuna as palavras de Jacqu : *“L’institution d’une pr sidence permanente trouves a justification dans la necessite d’assurer la preparation et la continuité des travaux du Conseil européen. En effet, le dispositif p chait sur tout par l’absence d’un processus de suivi des conclusions du Conseil européen. Du fait de l’existence d’une présidence tournante, certaines des conclusions du Conseil européen pouvaient se trouver ignorée par les présidences successives. Le Président permanent aura pour mission d’aiguillonner les différentes institutions de l’Union afin qu’elles donnent une suite satisfaisante aux orientations dégagées.”* In.: JACQU , Jean-Paul. Les reformes institutionnelles introduites. In: BROSSET, E.; CHEVALLIER-GOVERS, C.; EDJAHARIAN, V.; SCHNEIDER, C. **Le traité de Lisbonne**. Reconfiguration ou d constitutionnalisation de l’Union européenne? Bruxelles: Bruylant, 2009. p. 59-60. Tradu o livre.

³⁴² Art. 15.6a do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴³ Art. 15.6b do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴⁴ Art. 15.6c do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

Europeu³⁴⁵; assegurar a representação externa da União nas matérias do âmbito da PESC, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante³⁴⁶.

Concluindo acerca de tais provisões, Gaspers nos apresenta duas leituras no que se refere aos possíveis impactos do novo Presidente do Conselho Europeu na consistência da política externa da UE. Primeiramente, afirma que o Presidente pode facilitar um interesse na consistência e complementaridade dos aspectos comunitários da política externa da UE, tais como ajuda ao desenvolvimento e iniciativas de política externas nacionais correspondentes. O mesmo autor continua afirmando que o ênfase do TDL ao reiterar a importância da cooperação entre o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão, com objetivo de assegurar a continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, é de particular importância. Como segunda conclusão, o mesmo estudioso assevera que, como o cargo presidirá os encontros do Conselho Europeu, o Presidente disporá de um considerável poder de formulação de agenda. Esse poder poderia ser usado com o objetivo de manter a agenda de política externa de um Estado membro em particular, que estaria em conformidade com a agenda europeia, e as atividades comunitárias da Comissão. Por outro lado, o Presidente do Conselho Europeu pode usar tal agenda para reconciliar posições divergentes entre os interesses nacionais e, assim, contribuir com o acréscimo de coerência da política externa³⁴⁷.

A coerência é um dos objetivos centrais do reformulado cargo. A existência de um Presidente permanente para presidir esse novo e reforçado órgão traz continuidade às ações exteriores da UE, e ao mesmo tempo garante maior coerência (vertical) entre os chefes de Estado e governo dos membros da UE. Ainda com relação à coerência (dessa vez horizontal), o TDL prevê que o novo Presidente é obrigado a cooperar estreitamente com a Comissão Europeia, visando evitar eventuais disparidades políticas entre as duas instituições.

O primeiro ocupante do novo cargo de Presidente do Conselho Europeu foi ocupado pelo discreto ex-primeiro ministro belga Herman Van Rompuy, o qual possui fama de bom negociador e conciliador³⁴⁸, possuindo, portanto, um perfil considerado ideal para o cargo.

³⁴⁵ Art. 15.6d do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴⁶ Art. 15.6 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁴⁷ GASPERS, 2008. p. 29.

³⁴⁸ BBC NEWS. **Profile: First EU President Herman Van Rompuy**. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8358504.stm>> Acesso em: 24 maio 2012. Tradução livre.

3.3.3 Serviço Europeu para a Ação Externa

A terceira significativa inovação institucional trazida pelo TDL sobre a política externa da UE é o estabelecimento do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), cuja natureza, como se verá, ainda é uma questão obscura. O TDL prevê somente um vago artigo sobre o SEAE, o qual define a sua função e composição:

[...] 3. No desempenho das suas funções, o Alto Representante é apoiado por um serviço europeu para a a[ç]ão externa. Este serviço trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. A organização e o funcionamento do serviço europeu para a a[ç]ão externa são estabelecidos por decisão do Conselho. Este delibera sob proposta do Alto Representante, após consulta ao Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão.³⁴⁹

Além disso, o artigo adiciona que qualquer decisão definitiva do funcionamento e das responsabilidades da SEAE serão tomadas, em um estágio mais avançado, pelo Conselho, após consulta ao Parlamento e o consentimento da Comissão.³⁵⁰

Apesar de que o TDL define que a principal tarefa do SEAE seja prestar apoio ao Alto Representante, aparentemente deixando poucas margens para o Serviço tomar iniciativas que tenham por objetivo moldar a política externa da UE, Kurpas aponta que o órgão deverá adotar um tipo de perfil funcional entre todos os atores institucionais da política externa europeia³⁵¹, que, no olhar de Gaspers, pode fortalecer significativamente a coordenação das políticas nacionais e da UE³⁵² e, conseqüentemente, a sua coerência.

³⁴⁹ Art. 27 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁵⁰ Art. 27 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁵¹ KURPAS, Sebastian. **The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations**. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.

p. 133. Tradução livre.

³⁵² GASPERS, 2008. p. 33.

Gaspers defende também que o SEAE será certamente o primeiro porto de chamada para a UE e os oficiais nacionais, com o fim de trocar informações sobre desenvolvimento político fora da União. Segundo analisa, essa troca de informação pode levar a uma maior harmonização e complementação mútua das atividades externas conduzidas pelos atores de política externa da UE, permitindo o incremento da coerência (horizontal e vertical) e consistência interestatal da política externa europeia³⁵³.

Sobre a significância do SEAE para o fortalecimento da coerência da política externa, Gebhard expõe que tal inovação irá atingir diretamente os níveis institucionais inferiores da formulação da política externa da UE, cooperando para o fortalecimento da mesma como um todo. Nas palavras do autor:

Até esse ponto, as reformas legais e institucionais se mostraram mais preocupados com os níveis mais altos de interação entre os pilares, enquanto que as comunidades burocráticas anexadas – os órgãos do Conselho de um lado, e a estrutura da Comissão de outro – permaneceram largamente compartimentadas e destacadas entre elas. Pela primeira vez, o SEAE sugere uma mescla institucional dos níveis mais baixos do trabalho administrativo diário da ação exterior da União, e desse modo o seu potencial para criar efeitos sinérgicos é muito alto.³⁵⁴

Finalmente, Gaspers defende que o referido artigo pode contribuir para o surgimento de representações consulares europeias no exterior, contribuindo também para a coerência das políticas do bloco³⁵⁵ e sua imagem de unidade perante o mundo.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ “Up to this point legal and institutional reforms have mostly concerned the highest levels of interaction between the pillars, while the appended bureaucratic communities – the Council bodies on the one side, and the Commission structure on the other – have remained largely compartmentalized and detached from each other. For the first time, the [European External Action Service] suggests an organizational merger of the lower levels of day-to-day administrative work in [European Union] external action, and as such its potential for creating synergetic effects is very high.” In.: GEBHARD, Carmen. Coherence. In. HILL; SMITH. 2011. p. 123. Tradução livre.

³⁵⁵ GASPERS, 2008. p. 34.

3.3.4 Personalidade jurídica internacional única

O TDL dará à UE personalidade jurídica³⁵⁶, a qual era uma atribuição exclusiva da CE, mas não da União. A atribuição da personalidade jurídica à UE é consequência direta da abolição da Comunidade Europeia e do sistema de três pilares. Tal provisão já constava no PTC³⁵⁷.

Até então, o UE possuía um grau de personalidade jurídica “funcional” para concluir acordos internacionais³⁵⁸. Tal personalidade jurídica é expandida para um âmbito mais genérico pela nova provisão introduzida pelo TDL. Contudo, importante destacar que a personalidade jurídica em comento é limitada às competências atribuídas pelos Estados membros, conforme Declaração de número 24, do TDL³⁵⁹.

A atribuição de personalidade jurídica à UE representa uma transferência considerável de poder e fará que a UE “[...] se pareça mais com um país do que com um acordo internacional.”³⁶⁰. A aparência da União, de fato, parece ter sido um fator de bastante influência na atribuição de personalidade jurídica única. Segundo Solana, a atribuição de personalidade jurídica possui cunho mais político do que legal, pois na concepção do político, essa provisão irá facilitar o entendimento de terceiros Estados no momento da assinatura de acordos comerciais, os quais, até então, eram celebrados, muitas vezes, com diferentes entidades³⁶¹.

³⁵⁶ Art. 47 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁵⁷ Art. I-7.

³⁵⁸ Art. 24 e 38 do TUE pré-TDL. *In.*: UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 19 maio 2012.

³⁵⁹ “[...] Declarações relativas a disposições dos Tratados [...] 24 - Declaração sobre a personalidade jurídica da União Europeia. A Conferência confirma que o facto de a União Europeia ser dotada de personalidade jurídica não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros nos Tratados.” *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁶⁰ OPEN EUROPE. *In.* HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 50.

³⁶¹ “*Dr Solana told us that he thought the [European Union - EU]’s acquisition of legal personality was ‘not a minor issue’, but that it was ‘important*

De qualquer modo, Koeb afirma que a atribuição da personalidade jurídica irá incrementar o peso da UE como um grupo, e anomalias legais em relação à assinatura dos acordos internacionais - preocupação também exposta por Solana³⁶² - serão eliminados³⁶³.

3.3.5 Alterações no âmbito da PESC e PSDC

O TDL introduz quatro mudanças substanciais no que se refere às provisões gerais e natureza da PESC. Primeiramente, através do TDL, a PESC passa a ser baseada – dentre outras questões – na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados membros.³⁶⁴ Em segundo lugar, o TDL obriga os Estados membros a apoiar ativamente as ações da União na área da PESC³⁶⁵. Em terceiro lugar, a razão das consultas entre os Estados membros passa a se dar de modo a definir uma abordagem comum³⁶⁶. E por último, o TDL insere o seguinte texto, em que se atesta:

Antes de empreender qualquer *a[ç]ão* no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa *afe[ti]ar* os interesses da União, cada Estado-Membro consulta os outros no Conselho Europeu ou no Conselho. Os Estados-Membros asseguram, através da convergência das suas *a[ç]ões*, que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional. Os Estados-Membros são solidários entre si. [...] As missões diplomáticas dos Estados-Membros e as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais cooperam

politically more than legally’. Dr Solana thought that it would be easier for third countries to understand the EU without the complication of dealing with, and sometimes signing agreements with, different entities.” In.: SOLANA, JAVIER. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 50. Tradução livre.

³⁶² SOLANA, JAVIER. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 50.

³⁶³ KOEB, 2008. p. 2.

³⁶⁴ Art. 24 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁶⁵ Art. 24 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁶⁶ Art. 32 do TUE. In.: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

entre si e contribuem para a formulação e execução da abordagem comum.³⁶⁷

Contudo, conforme alertam Hill e Whitman, tais obrigações, impostas pelo TDL, não são acompanhadas de meios ou mecanismos de execução no âmbito da PESC, como são nas áreas comunitárias³⁶⁸. De fato, o Tribunal de Justiça da União Europeia não possui jurisdição sobre os Estados membros no que tange atos de supostas violações à PESC³⁶⁹. Tampouco o Conselho Europeu ou o Alto Representante possuem competências para sancionar Estados membros de uma maneira formal. Apesar de as regras não terem um cunho normativo, Hill e Whitman expõem que elas representam as posições dos chefes de Estado e governo dos países membros a respeito das maneiras que a PESC deve funcionar³⁷⁰. De todo modo, o TDL representou importantes esforços para o incremento da coerência da política externa da UE, em que pese a ausência de meios de sanção para se garantir a aplicação da PESC.

No que se refere ao PSDC, o órgão ganhou uma posição especial no TDL, o que resultou em um reforço substancial da imagem do bloco como ator no campo de defesa, contribuindo também para a coerência (horizontal) da União:

[...] o Tratado de Lisboa pode ser interpretado como um movimento pró-integração para alinhar a PESC com as outras políticas externas da União, aumentando desse modo a coerência horizontal da política externa da UE; e, promover a capacidade da União como um ator de segurança e defesa, encorajando os Estados membros a continuar a integração de suas capacidades defensivas.³⁷¹

³⁶⁷ Art. 32 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁶⁸ HILL;WHITMAN. *In.* HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE. 2008. p. 37.

³⁶⁹ Art. 24 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁷⁰ HILL;WHITMAN. *In.* HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 38.

³⁷¹ “[...] *the Treaty of Lisbon can be interpreted as a pro-integrationist move to bring [Common Security and Defence Policy] more in line with the other external policies of the Union, thereby increasing the horizontal coherence of [European Union]’s foreign policy, and to bolster the Union’s capacity as a security and defence actor by encouraging Member States to further integrate their defence capabilities.*” GASPERS, 2008. p. 39. Tradução livre.

Uma notável evolução da PSDC no âmbito do TDL³⁷² é que, ao contrário dos tratados que o antecederam, o tratado em vigor faz firmes previsões no sentido de vincular os Estados membros à PSDC³⁷³. Contudo, Gaspers alerta que tal provisão não pode ser interpretada como uma obrigação legal para os Estados membros³⁷⁴. Osica expõe que, apesar da persistência das diferenças dos Estados membros em uma determinada matéria, ao menos a possibilidade de estabelecer uma defesa europeia comum aumentou de forma sutil³⁷⁵.

Outra considerável inovação é a inclusão das cláusulas de defesa mútua e solidariedade no TDL, as quais simbolizam a vontade dos Estados membros de responderem em conjunto uma eventual agressão exterior ou outra situação que venha a causar consequências para a segurança de algum ou diversos Estados membros. Mais precisamente, a cláusula de defesa mútua obriga os Estados membros, no caso de agressão armada contra outro Estado membro, a promover “[...] auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance [...]”³⁷⁶. A cláusula de solidariedade compromete o Estado membro a manter à disposição todos os recursos, inclusive militares, à disposição, que possam auxiliar no combate à ameaça de segurança sofrida por um ou diversos Estados membros através de um ataque terrorista, ou qualquer outro desastre natural ou de origem humana³⁷⁷.

Com as inovações trazidas pelo TDL, Gaspers expõe que as provisões mencionadas podem contribuir substancialmente para o

³⁷² Sobre as mudanças promovidas na PSDC pelo Tratado de Lisboa, oportuna as seguintes leituras: MISSIROLI, Antonio. *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP. Briefing paper*. Brussels: European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, 2008; MÖLLING, Christian. *ESDP after Lisbon: more coherent and capable? CSS Analyses in Security Policy*. v. 3. n. 28. Zurich: Center for Security Studies, ETH, 2008; WITHMAN, Richard. *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms? CFSP Forum*. v. 6. n. 2, 2008. p. 1-5, 2008.

³⁷³ Vide o verbo imperativo no texto do art. 42.2, do TUE: “[...] conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida.” *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁷⁴ GASPERS, 2008. p. 39.

³⁷⁵ OSICA, Olaf. *Towards a Defence Union? The future of the ESDP after the Constitutional Treaty failure. Natolin Analyses 8/2007*. Warsaw: Natolin European Centre, 2007. p. 2. Tradução livre.

³⁷⁶ Art. 42.7 do TUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁷⁷ Art. 222 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

fortalecimento da coerência entre a PESC e as outras políticas externas da UE, bem como para o perfil da União como um ator de credibilidade na área de segurança e defesa³⁷⁸.

3.3.6 A PCC, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária

No campo da PCC, o TDL não impõe alterações substanciais. Contudo, assevera que a PCC deverá ser conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União³⁷⁹. Similarmente, a capacidade de negociar e concluir acordos com terceiros Estados em aspectos de propriedade intelectual e investimentos estrangeiros diretos³⁸⁰ - um poder que a União ganha pela primeira vez através do TDL, conforme lembra Gaspers³⁸¹ - deve ser exercido de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

Isso significa que a PCC da União deverá observar, em sua agenda comercial, os princípios como da promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. Sobre as consequências de tais atribuições, pertinentes as palavras de Gaspers:

Enquanto tal impacto do Tratado de Lisboa na condução da política comercial está mais próxima da utopia do que da realidade, o Tratado pode ao menos conciliar a formulação e implementação da PCC com as políticas de desenvolvimento da UE, levando ao incremento de consistência horizontal da política externa da UE.³⁸²

Um considerável problema de coerência e consistência poderá ser gerado em razão das reiteradas práticas de protecionismo associadas à

³⁷⁸ GASPERS, 2008. p. 41.

³⁷⁹ Art. 207.1 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁸⁰ Art. 207.4 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁸¹ GASPERS, 2008. p. 42.

³⁸² “*While such an impact of the Lisbon Treaty on the future conduct of [European Union – EU] trade policy is closer to utopia than reality, the Treaty might at least bring the formulation and implementation of [Common Commercial Policy] more in line with EU development policies, leading to an increase in the horizontal consistency of EU foreign policy*”. *In.*: GASPERS, 2008. p. 43. Tradução livre.

Política Comum de Agricultura, a qual em diversas oportunidades minou a concretização de efetivos auxílios para o desenvolvimento prestados pela UE, na análise de Keukeleire e MacNaughtan³⁸³. Mas também pode ser considerada como uma forte demanda imposta aos atores da UE pelo TDA para garantir a consistência entre os interesses comerciais da UE e a agenda internacional da União para o desenvolvimento, na posição de Koeb³⁸⁴.

O TDL prevê ainda novas provisões que concederão coerência (vertical) entre a UE e as atividades de auxílio nacionais, reforçando ainda mais o perfil de principal doador internacional³⁸⁵. Assim, a exclusiva responsabilidade da Comunidade para assegurar a coerência entre o auxílio ao desenvolvimento da UE e das atividades dos Estados membros é abolida. O TDL dispõe que: “[p]ara fomentar a complementaridade e a eficácia das suas a[ç]ões, a União e os Estados-Membros coordenarão as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais.”³⁸⁶ Essa imposição de obrigação aos Estados membros para coordenar a sua assistência ao desenvolvimento de maneira mais próxima das atividades da União, para Koeb, constitui um importante passo em direção à coerência (vertical) da política de ajuda ao desenvolvimento³⁸⁷.

Por fim, a inclusão de um capítulo sobre as atividades da União na área de ajuda humanitária³⁸⁸ constitui outra inovação introduzida pelo TDL. Tal capítulo define o propósito das operações da UE no campo de ajuda humanitária como “[...] prestar assistência, socorro e prote[ç]ão às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana, de modo a fazer face às necessidades humanitárias resultantes dessas diferentes situações. As a[ç]ões da União e dos Estados-Membros completam-se e reforçam-se mutuamente.”³⁸⁹

Gaspers expõe que, como todos os outros aspectos comunitários da política externa da UE, as atividades de ajuda humanitária devem ser perseguidas em conformidade com os princípios e objetivos da política

³⁸³ KEUKELEIRE *et al.*, 2008. p. 200-202.

³⁸⁴ KOEB, 2008. p. 4.

³⁸⁵ GASPERS, 2008. p. 43.

³⁸⁶ Art. 210 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁸⁷ KOEB, 2008. p. 6.

³⁸⁸ Art. 214 do TFUE. *In.*: UNIÃO EUROPEIA, 2008.

³⁸⁹ *Idem.*

externa da UE. Contudo, ao contrário da ajuda ao desenvolvimento prestada pela UE, a ajuda humanitária também necessita estar “[...] em conformidade com os princípios do direito internacional e com os princípios de imparcialidade, de neutralidade e de não discriminação.”³⁹⁰ Por fim, o autor ressalta que o mencionado dispositivo pode se tornar uma armadilha à coerência das ações externas da União, pois

[...] a entrega continuada de ajuda de emergência em países cujo governo viole direitos democráticos e humanos, normas e o estado de direito, implica também o risco de minar os objetivos de outros aspectos da política externa da UE, como a PESC e cooperação para o desenvolvimento, e assim afetar negativamente a coerência horizontal da política externa da UE.³⁹¹

Ante os objetivos delineados em matéria de cooperação e ajuda humanitária, a UE, na visão de Manners, pela primeira vez, será vista como um ator moral no mundo³⁹², o que contribui para uma visão de legitimidade do bloco em relação à comunidade internacional, reforçando a identidade e a consistência de suas políticas.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DE UMA EFETIVA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA

As principais críticas envolvendo os teóricos acerca a existência de uma política externa europeia assentam tanto no seu quadro estrutural/institucional quanto na sua capacidade de aplicar e implementar as suas políticas, conforme explica Smith³⁹³. Dentre as objeções lançadas pela mesma autora relacionadas às estruturas/instituições da UE, citadas no início do presente capítulo, cita-

³⁹⁰ Idem.

³⁹¹ “[...] *the continued delivery of emergency relief in countries whose governments violate democratic and human rights norms and the rule of law also entails the risk of undermining the goals of other aspects of [European Union - EU] foreign policy, such as [Common Foreign and Security Policy] and development cooperation, and thus to negatively affect the horizontal coherence of EU foreign policy.*” In.: GASPERS, 2008. p. 44. Tradução livre.

³⁹² MANNERS, Ian. The normative ethics of the European Union. **International Affairs**.n. 84:1, 2008. p. 45-60. Tradução livre.

³⁹³ SMITH, Hazel. **European Union Foreign Policy: what it is and what it does**. London: Pluto Press, 2002. p. 1. Tradução livre.

se aquelas que afirmam que: (a) a UE não é uma entidade soberana; (b) a UE é subordinada a seus Estados membros; (c) o bloco não possui uma tomada de decisões centralizada em um executivo único. Já os críticos de sua capacidade em implementar políticas questionam se as decisões da UE possuiriam o condão de promover implementações efetivas, haja vista que: (d) a União não possui capacidade militar; (e) a UE possui uma lacuna entre capacidade-expectativa no plano internacional; (f) o bloco não é muito efetivo em crises internacionais.

Apesar de possuir uma personalidade jurídica internacional, a UE não é dotada de soberania estatal. Contudo, deve-se destacar que a UE aparenta ser uma entidade soberana. Conforme explica Smith: “[c]ertamente seus parceiros – tanto aliados e adversários – negociam e reagem à União como se ela fosse um ator soberano”³⁹⁴. Pode-se concluir que essa perspectiva é alcançada muito em virtude de sua acentuada força no cenário econômico e do comércio internacional, em que a relevância e a voz de seu mercado único não pode ser ignorada. Do mesmo modo, no âmbito político, a UE representa vinte e sete Estados membros, muitos dos quais tradicionais potências, como Alemanha, França, Reino Unido e Itália. E essa legitimidade de representação só foi possível haja vista a concessão da parcela de soberania de seus Estados membros às instituições europeias – o que caracteriza o caráter de supranacionalidade. “[...] [A] União Europeia é tratada como se fosse soberana porque mesmo onde os Estados membros não revogaram formalmente a soberania, eles permitiram que a União, em muitas questões, e com a sua participação, tomasse e implementasse decisões em seu nome”³⁹⁵. Na análise de Smith, a soberania da UE não está ligada a uma soberania separada de seus Estados membros, mas se refere a uma soberania adicional a estes no campo das relações exteriores³⁹⁶. Ou seja, a UE não é um ator soberano. Contudo, a ausência de uma “soberania formal”, nos dizeres da autora, nunca a impediram de tomar e implementar decisões³⁹⁷, conforme fica mais explícito quando analisamos o seu desempenho na área de comércio internacional.

³⁹⁴ SMITH, 2002. p. 2.

³⁹⁵ “[...] *the European Union is treated as if it were sovereign because even where the member states have not formally abrogated sovereignty they have allowed the Union, on many issues and with their participation, to take and implement decisions on their behalf*”. In.: SMITH, 2002. p. 2. Tradução livre.

³⁹⁶ SMITH, 2002. p. 2.

³⁹⁷ SMITH, 2002. p. 2.

A hipótese de que a UE é subordinada a seus Estados membros remonta às discussões lançadas ao longo do primeiro capítulo, onde se demonstrou que as OIs, na condição de burocracias, possuem autoridade no cenário internacional e capacidade de influenciar e exercer poder junto ao mesmo. Ou seja, as mesmas, assim como a UE, não poderiam ser tratadas como meros instrumentos funcionais das políticas e vontades de seus membros. Analisando a questão do ponto de vista prático do bloco europeu, Smith refuta a existência de uma dependência direta, conforme propõe a segunda objeção citada. Contudo, afirma que a independência das instituições também não é total. Ou seja, o funcionamento e independência das políticas externas europeias são muito mais complexas³⁹⁸. No campo das decisões intergovernamentais, de fato há um exaustivo processo de formulação de políticas em que se busca o consenso de todos os países membros. Os interesses de todos são considerados. Contudo, ainda assim, mesmo no campo das instituições intergovernamentais, não é razoável asseverar que a UE está submissa aos seus membros. Em busca de um consenso, os países são motivados a negociar exaustivamente e a ceder em certos pontos com o fim de alcançar o objetivo comum. Por exemplo, podemos citar as recentes negociações envolvendo a zona do euro em que foi criado um verdadeiro embate entre os governos nacionais em razão das medidas de austeridade defendidas pela UE. Já no campo das instituições supranacionais, fica evidente que o bloco não está diretamente subordinado a seus Estados membros, haja vista a previsão de sanções aos países que desvirtuam das políticas previstas no direito da união.

A falta de capacidade de tomar decisões de forma centralizada e através de um executivo único também é vista como uma objeção de ordem estrutural/institucional. Aqui, a principal crítica é a ausência de um primeiro-ministro ou mesmo de um ministro para assuntos exteriores. No âmbito da UE, a tomada das grandes decisões é feita de modo complexo através de um grupo de pessoas – o Conselho Europeu. As decisões tomadas pelo órgão são efetivas e aplicáveis no âmbito da política externa, muito embora possam ser lentas e burocráticas. Não por menos, Smith defende que a crítica na verdade está nessa falta de celeridade em determinar e aplicar as políticas. Contudo, assevera que tal prerrogativa não é exclusiva da UE, pois ela é facilmente notável em Estados democráticos soberanos que possuem o sistema governamental baseado na separação dos poderes³⁹⁹. Não obstante, verifica-se que a UE

³⁹⁸ SMITH, 2002. p. 3.

³⁹⁹ SMITH, 2002. p. 4.

promoveu reformas substanciais nesse quesito com o objetivo de alinhar e centralizar a formulação de suas políticas e muitos processos decisórios envolvendo a sua ação externa através das reformas envolvendo os cargos de Alto Representante e da Presidência permanente do Conselho Europeu através do TDL.

No que tange uma suposta incapacidade da União em implementar as suas políticas em razão da sua falta de capacidade militar, destaca-se que tal assertiva tem sido esvaziada em razão das recentes iniciativas de cooperação militar envolvendo os países do bloco, institucionalizadas no âmbito da PSDC. Apesar de não poder ser considerada como uma obrigação legal, o TDL vincula de forma expressa os Estados membros à PSDC, como também inclui cláusulas de defesa mútua e solidariedade. A UE não possui um exército europeu próprio, porém possui recursos militares de seus Estados membros à disposição. Além disso, Smith lembra de forma bastante prudente que pequenos países como Luxemburgo também possuem capacidades militares limitadíssimas, porém tal fato não os impedem de praticar, exercer e implementar uma política externa própria⁴⁰⁰.

Do mesmo modo, a lacuna capacidade-expectativa não pode ser examinada como um empecilho à existência de uma política externa europeia. Smith ensina que essa objeção tem fundamento no fato de que a UE se pronuncia sobre diversas questões e problemas, porém é capaz de atuar de forma efetiva somente em um número muito pequeno de áreas⁴⁰¹. Conforme aponta a mesma autora, esse problema tem sua causa maior no fato de que a UE não foi desenhada para ser um ator político internacional⁴⁰², o que de fato tem respaldo na análise realizada. A integração europeia foi idealizada para o fim de integrar as economias dos países e instituir um mercado comum. A participação da UE no cenário internacional foi uma consequência de seu processo integracionista e, mais adiante, foi vista como um meio pelo qual os Estados membros poderiam alcançar seus objetivos de forma conjunta e efetiva.

Apesar de a UE hoje possuir ferramentas institucionais consolidadas voltadas à sua ação externa, o exercício de política externa ainda é tratado por muitos países membros como uma prerrogativa nacional privativa, razão pela qual o desenho institucional da UE nesse ponto é burocrático e exercido sob um prisma intergovernamental. Dado

⁴⁰⁰ SMITH, 2002. p. 5.

⁴⁰¹ Idem.

⁴⁰² Idem.

a seu tamanho, presença, peso e relevância no cenário internacional, é natural que se criem expectativas sobre esse ator, muitas das quais não são correspondidas em razão de seu desenho institucional. Porém, relembra-se que procedimentos internos burocráticos também são prerrogativas das nações democráticas em que há separação de poder. Além disso, as frustrações envolvendo as políticas da UE, do mesmo modo, não podem ser vistas como uma particularidade da mesma. Muitas potências mundiais, ao longo da história, têm sem mostrado ineficazes para determinados assuntos quando comparadas com as expectativas anteriormente depositadas sobre as mesmas. Nessa mesma linha, Smith cita os fracassos militares norte-americanos no Vietnã em 1975⁴⁰³.

Os mesmos argumentos lançados acima também se mostram úteis para rebater as alegações de que a UE não é efetiva em momentos de crises internacionais. Além dos fatos de que tal empecilho não é uma prerrogativa exclusiva do bloco, destaca-se o importante papel que o bloco tem tomado na resolução dos problemas monetários e econômicos que têm assolado o mundo desde 2008, através de coordenação de iniciativas, medidas econômicas e monetárias, incentivo comercial, como também através da promoção de políticas de austeridade. Tal papel tem repercutido no combate à crise econômica internacional e tem evitado até então maiores catástrofes financeiras. No campo militar, conforme já destacado, o TDL traz novas inovações que visam agregar a segurança do bloco. Fato é que, à exceção dos conflitos na extinta Iugoslávia, a UE não foi demandada a acionar o seu sistema defensivo de forma efetivamente profunda.

Rebatendo-se todas as objeções delineadas por Smith, consubstanciado em todo o processo histórico que caracterizou a construção da UE como um ator global e, em seguida, a consolidação institucional de uma política externa europeia, verifica-se que a UE se comporta no cenário internacional com prerrogativas semelhantes a de um Estado, se verificados os pressupostos empíricos de seu exercício. Segundo entende Karen Smith, a UE se comporta de forma muito semelhante a de um Estado na arena internacional, e busca objetivos bastante semelhantes a de um Estado⁴⁰⁴. Essa visão é compartilhada por Hazel Smith, que verifica na UE todos os atributos de um Estado

⁴⁰³ SMITH, 2002. p. 5.

⁴⁰⁴ SMITH, 2003. p. 195-198.

necessários para praticar política externa, já que se comporta como um ente estatal⁴⁰⁵.

Michael Smith e Krahmman, por outro lado, fazem uma leitura distinta sobre a política externa da UE, pois os autores partem de uma proposta de análise institucional, procedimental e legal do exercício da política externa europeia. Michael Smith cita que o fato de a UE promover políticas através de uma mescla de procedimentos intergovenamentais, supranacionais e muitas vezes nacionais a caracteriza como uma forma institucionalizada de cooperação multilateral entre Estados independentes e soberanos, visto que na sua leitura “[...] os Estados não se viam como tendo interesses idênticos em uma determinada situação, porém... tentaram ajustar as suas políticas externas para acomodar uns aos outros”⁴⁰⁶. Por outro lado, Krahmman analisa que a política externa da UE não pode ser analisada de forma destacada, pois ela sempre possui fortes influências internas, dos países membros, como externas, como da OTAN e dos Estados Unidos⁴⁰⁷. Em virtude dessa complexa rede de influências, as decisões da UE são tomadas sob uma perspectiva múltipla, diversa e interdependente de atores de política externa⁴⁰⁸. Ambos os autores aceitam a ideia de uma política externa própria e autônoma, mas divergem de Karen Smith e Hazel Smith no que tange a caracterização de suas políticas. Para Michael Smith e Krahmman, a política externa da UE deve ser caracterizada como um exercício *sui generis*, em razão de suas fontes

⁴⁰⁵ SMITH, 2002. p. 7.

⁴⁰⁶ “[...]” *states did not perceive themselves as having identical interests in a given choice situation, yet...attempted to adjust their foreign policies to accommodate each other*” In. SMITH, Michael. **Europe’s Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 18, 2004. Tradução livre.

⁴⁰⁷ “[...] *influenced by the United States and vice versa, but also there are key European foreign policy decisions taken and implemented by a broad range of national and multinational institutions, including the United Nations and [North Atlantic Treaty Organization]*” In. KRAHMANN, Elke. **Multilevel Networks in European Foreign Policy**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2003. p. 7. Tradução livre.

⁴⁰⁸ Especificamente sobre o embate da natureza da política externa da UE, Ortoleva faz uma interessante análise geral sobre as correntes teóricas envolvendo o tema: ORTOLEVA, Francesco. *From Normative Power to Great Power Politics: Change in the European Union’s Foreign Policy Identity*. **Miami-Florida European Union Center of Excellence**. v. 5. n. 14, 2008.

procedimentais e institucionais de política externa tão diferenciadas e destacadas.

Contudo, o que se propõe analisar e caracterizar é a política externa europeia sob um enfoque de política internacional, empírico, e não normativo. Por tal razão, as visões de Karen e Hazel Smith se mostram mais adequadas para a análise final do presente estudo, que enxergam na UE um ator que se comporta como um Estado no cenário internacional.

4 A POLÍTICA INTERNACIONAL EM HANS MORGENTHAU E AS DIRETRIZES POLÍTICAS EUROPEIAS

Ao longo do primeiro capítulo, pôde-se verificar que a sociedade internacional contemporânea é formada por uma pluralidade de novos atores, que influenciam de maneiras diretas e indiretas as relações internacionais e a própria política internacional. Dentre esses atores, as organizações internacionais têm alcançado um patamar singular de importância no plano internacional. Elas, como estruturas próprias, gozam de personalidade jurídica internacional, e funcionam como burocracias, perseguindo objetivos próprios na sociedade internacional. Ou seja, elas possuem a capacidade de exercer um poder próprio e autônomo, e inclusive de influenciar os demais atores internacionais.

A UE, como uma organização internacional de caráter supranacional, não só é um ator de relações internacionais, como também um efetivo ator político no plano internacional. Conforme demonstrado no segundo capítulo, a UE possui uma estrutura institucional própria, autônoma, que persegue uma agenda política única. Pôde-se observar também que ao longo de sua história, a UE tem dado especial atenção ao fortalecimento de sua condição de ator da política internacional. O Tratado de Lisboa (TDL), tratado constitutivo atualmente em vigor desde 2009, dedicou especial atenção à ação externa da União, buscando, principalmente, o incremento de sua coerência, consistência e continuidade política. Também, verificou-se que o referido bloco é capaz de exercer uma política externa de forma bastante semelhante a um Estado.

Contudo, a indagação lançada pelo presente estudo é: o que motiva tais inovações? Quais os objetivos políticos da UE, de modo geral, com as constantes reformas institucionais que objetivam coerência, consistência e continuidade na sua ação externa? É possível classificar essas diretrizes políticas? Tais mudanças em seu quadro

institucional são capazes de lhe conferir maior influência e poder no plano político internacional?

Com o fim de responder os questionamentos lançados, o presente trabalho se guiará pela teoria e categorias lançadas por Hans Joachim Morgenthau em sua obra *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, publicada originalmente em 1948⁴⁰⁹. Por meio desta – e conforme será trabalhado na parte inicial do presente capítulo – o autor sugere que o objetivo dos atores políticos é essencialmente angariar poder. E para tanto, os atores se utilizam de três tipos distintos de política: política de *status quo*, pela qual os atores buscam manter a distribuição de poder existente; política de imperialismo, na qual o objetivo é a obtenção direta de poder; e, política de prestígio, que tem por fim maior a demonstração de um eventual poder, que muitas vezes pode até inexistir.

O autor lançou sua teoria de relações internacionais a partir de um marco essencialmente realista, pela qual credita aos Estados a exclusiva prerrogativa de atores das relações internacionais. Porém, como se viu ao longo dos capítulos pretéritos do presente estudo, a sociedade internacional contemporânea, e a própria prática da política internacional, já não é mais uma prerrogativa única e exclusiva de seus atores mais tradicionais: os Estados. Também, durante o segundo capítulo, demonstrou-se que a UE é um efetivo ator político internacional, uma vez que possui um quadro institucional autônomo, persegue uma agenda política própria, possui atores políticos em seu quadro funcional e principalmente se comporta como um Estado no cenário político internacional. Outrossim, o capítulo corrente adotará as conceituações lançadas no primeiro e segundo capítulos, os quais demonstraram a existência de uma gama mais ampla de atores das relações internacionais da atualidade, dentre os quais a UE, bem como que a mesma exerce uma política externa própria de forma semelhante a um Estado.

Tal mudança de paradigma envolvendo a aceitação de outros atores além dos Estados não significa que as categorias de Morgenthau – as quais serão consideradas no presente capítulo para explicar o comportamento da UE como ator – estejam ultrapassadas. Há de se considerar que a obra foi escrita em um contexto de Guerra-Fria, quando o poder político-militar dos Estados, e o próprio jogo político entre os mesmos, era mais visível (variáveis largamente consideradas pela

⁴⁰⁹ MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: UnB, 2003. Traduzido por Oswaldo Biato.

doutrina realista) ante a bipolaridade da política internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. Na ocasião, o fenômeno das organizações internacionais, em específico, partia de um estágio de “desenvolvimento” e ainda migrava para um estágio de “consolidação”⁴¹⁰ no cenário internacional.

À época, a CE não possuía uma agenda de política externa institucionalizada até então, a qual só veio a ocorrer com a entrada em vigor, em 1993, do Tratado de Maastricht, que instituiu a UE e o sistema de três pilares, dentre os quais o da PESC. A PESC, em conjunto com a PCC⁴¹¹, e posteriormente com a PESD, representaram as primeiras iniciativas expressivas do bloco no que se refere à institucionalização de sua ação exterior.

De todo modo, as categorias trabalhadas e os conceitos lançados por Morgenthau envolvendo o comportamento dos Estados frente à política internacional não só permanece atual, como também é aplicável às entidades como a UE, haja vista a sua condição de ator das relações internacionais considerada no presente estudo e seu comportamento no campo da política externa semelhante ao de um Estado.

Outrossim, o capítulo que segue buscará traçar breves considerações sobre os conceitos de Morgenthau envolvendo a noção de política internacional e poder político, para o fim de compreender a maneira pela qual os atores das relações internacionais, segundo a concepção do autor, se comportam. Em um segundo momento, serão debatidos as diretrizes políticas adotadas pelos Estados, as quais, na leitura do autor, tem por finalidade a manutenção, obtenção e/ou demonstração de poder. E por último se buscará compreender os objetivos políticos da UE e classificar a sua política externa com base na leitura de suas instituições e inovações trazidas pelo TDL no plano da ação externa, segundo as diretrizes políticas de Morgenthau (políticas de *status quo*, imperialismo e/ou prestígio).

4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA INTERNACIONAL EM MORGENTHAU E O PODER POLÍTICO

⁴¹⁰ Para Cretella Neto, tal mudança de estágio se deu por volta de 1945. *In*: CRETELLA NETO, 2007. p. 36.

⁴¹¹ A PCC, em que pese ser anterior à PESC, foi uma consequência das políticas internas da CE, e não tinha por objetivo, em um primeiro momento, institucionalizar a política externa do bloco.

A primeira distinção essencial que se deva fazer preliminarmente a qualquer trabalho que tenha por escopo a política internacional é delimitar seu conceito, pois conforme explica Gonçalves, ela é confundida por muitos autores como a noção de relações internacionais:

[...] determinados autores passam a falar de Política Internacional, atribuindo, a esses estudos, o sentido de Relações Internacionais. Essa assimilação de uma definição pela outra costuma ser feita, na maior parte das vezes, por autores que se apóiam na teoria Realista para analisar as relações internacionais. Tal confusão é comum entre esses autores, porque, na concepção deles, o que de fato interessa eles, embora as relações entre os Estados comportem interesses muito diversificados (econômicos, sociais e culturais), a linguagem que exprime os interesses do Estado é sempre a política. Isto é, a política é a linguagem própria do Estado. Conquanto sempre esteja se manifestando a respeito dos seus interesses econômicos, sociais e culturais, o Estado o faz mediante o uso de políticas orientadas para cada um desses interesses. Nesse sentido, todos os interesses estão embutidos nas relações políticas que o Estado sustenta com os demais. Assim, de acordo com essa interpretação, Política Internacional nada mais é do que as próprias Relações Internacionais.⁴¹²

Muito embora Morgenthau seja considerado um autor realista e credite grande importância às manifestações políticas dos Estados, o mesmo distingue a ideia de política internacional com a noção de relações internacionais, uma vez que para ele, o conceito de relações internacionais presume a igualdade soberana de todas as nações, enquanto a segunda é dominada por uma extrema desigualdade dessas mesmas nações⁴¹³. E a linha de pensamento utilizada pelo autor para explicar a política internacional envolve essa extrema desigualdade relatada. No âmbito da política internacional, desse modo, a pergunta

⁴¹² GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. p. 7. Disponível em: <http://www.cedep.ufch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf> Acesso em: 10 jul. 2011.

⁴¹³ MORGENTHAU, 2003. p. 12.

que o autor lança é por que há essa disparidade entre nações? Como está organizado o plano da política internacional e quais as variáveis nele incidentes que demandam essa desigualdade no quadro das relações políticas entre os Estados?

Segundo Morgenthau, nosso universo é marcado por contínuos conflitos e interesses contrários, os quais são conseqüências do próprio comportamento (natureza) do homem⁴¹⁴. Por conta disso, o estudo da história e das experiências do ser humano são as bases da ideia da teoria realista de política abraçada pelo autor. Isso é, a teoria está intimamente ligada à experiências e observações empíricas das práticas da política internacional.

Porém, Morgenthau ressalva que nem toda ação realizada por um país em relação a outro será de natureza política. Muitas delas são tomadas normalmente sem qualquer consideração de poder e não afetam, de modo geral, o poder da nação que as realiza. Nessa categoria, podem-se incluir muitas atividades legais, econômicas, humanitárias e culturais:

Assim, normalmente, uma nação não estará se engajando em política internacional ao concluir um tratado de extradição com uma outra, ao intercambiar mercadorias e serviços com outros povos, ao cooperar com outras nações na obtenção de auxílio para catástrofes naturais, ou quando promove a disseminação de realizações culturais pelo mundo afora. Em outras palavras: o envolvimento de uma nação no campo da política internacional constitui somente um dos tipos de atividade com que uma nação pode participar da cena internacional.⁴¹⁵

Para o teórico, ainda, o âmbito de atuação da política internacional é mais restrito. Segundo ele, nem todas as nações estão, o tempo todo, em maior ou menor grau, engajadas em atividades de política internacional⁴¹⁶. A relação das nações com a política

⁴¹⁴ Idem.

⁴¹⁵ MORGENTHAU, 2003. p. 50.

⁴¹⁶ Na época da guerra fria, por exemplo, Estados Unidos e União Soviética estavam em um nível máximo de engajamento na política internacional. *In*: MORGENTHAU, 2003. p. 50. De modo semelhante, Wight defende que a política internacional, ou política do poder, pressupõe relações entre potências independentes. O termo empregado pelo autor implica em duas condições: o primeiro, que inexistem unidades políticas independentes, soberanas, as quais não

internacional é uma relação eminentemente dinâmica e em constante transformação e modificação, como resultado da constante luta pelo poder político⁴¹⁷. Essa é a essência de sua teoria para explicar a política internacional. Ou seja, o cenário internacional testemunha constantes trocas de poder entre as nações e oscilações das influências dos Estados nesse plano, e por consequência há um ambiente de constante luta por poder político. Sejam quais forem os fins da política, o poder constitui sempre o objetivo imediato em Morgenthau⁴¹⁸. Ele é a variável buscada pelas nações no plano da política internacional, muitas vezes mediante constantes conflitos⁴¹⁹.

A compreensão da ideia de poder é de grande importância para qualquer debate envolvendo a política e as próprias relações sociais. Isso é, o debate envolvendo o poder engloba o debate sobre as relações entre os indivíduos, entre estes, e a sociedade, como também sociedades distintas entre si, em uma perspectiva de recortes estatais diferenciados⁴²⁰.

O significado de poder em Morgenthau remete à ideia de “controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens”⁴²¹. Nessa seara, o poder se manifesta como uma capacidade de influenciar o

reconhecem um poder político superior; e segundo, que existe relações contínuas e organizadas entre elas .In.: WIGHT, 2002. p. 1.

⁴¹⁷ MORGENTHAU, 2003. p. 50.

⁴¹⁸ MORGENTHAU, 2003. p. 49.

⁴¹⁹ De forma paralela ao ensinamento de Morgenthau, Kenneth Waltz propõe uma teoria realista baseada na estrutura do sistema internacional. Para ele, todos os Estados são iguais, porém, o que deve ser considerado para a análise da política internacional é a desigual distribuição dos poderes entre essas unidades do sistema internacional. Em contraposição ao pensamento de Morgenthau – que defende que o objetivo final de todo Estado é a obtenção do poder –, Waltz defende que o fim dos Estados é a sobrevivência, razão pela qual este busca maximizar a sua segurança. In.: WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. Tradução livre.

⁴²⁰ Explicitando a importância do conceito de poder, Olssen explica que: “[...] do poder decorre do fato de ser uma categoria fundamental para o estudo da política. O poder, mais além, constitui instrumento importante para a compreensão das relações humanas nos mais diversos campos do conhecimento, seja considerando os indivíduos, seja considerando as coletividades, seja considerando aqueles nas suas relações com estas. Por isso, torna-se indispensável estudar o poder também no âmbito, por exemplo, da Sociologia Política, da Política Internacional e das Relações Internacionais”. In.: OLSSON, 2007. p. 51-52.

⁴²¹ MORGENTHAU, 2003. p. 51.

pensamento e o agir de terceiros. Ainda para o mesmo autor, o poder pode ser executado por meio de ordens, ameaças, pela autoridade ou carisma de um homem ou de um órgão, bem como pela combinação de quaisquer desses⁴²².

Morgenthau alerta que o conceito de poder político encerra um dos mais difíceis problemas da ciência política, haja vista sua relação direta com o entendimento e compreensão da política internacional. Wight, do mesmo modo, deposita especial destaque ao instituto, a ponto de adotar a expressão “política do poder” para designar a própria ideia de política internacional⁴²³. Por tal razão, a fim de compreender as manifestações do poder frente à sociedade internacional, se faz necessário o aprofundamento da ideia de poder político.

Olsson explica que o conceito de poder político está diretamente associado à concepção do poder em um sentido geral, pois integram um mesmo universo teórico⁴²⁴. Para o mesmo, o poder, no campo da política, constitui “[...] o núcleo dos debates em torno da constituição, da

⁴²² MORGENTHAU, 2003. p. 51.

⁴²³ Sobre a origem do termo, Wight explica que “[a] política do poder no sentido de política internacional surgiu, pois, quando a Cristandade medieval se dissolveu e nasceu o estado moderno e soberano. No mundo medieval, existiam autoridades tribais e nacionais nascentes que modelaram as nações modernas da Europa e que constantemente lutavam entre si. No auge da Idade Média, os dois maiores potentados - o Papa e o Imperador - travaram, entre si, uma guerra de duzentos anos pela supremacia (1076-1268). Este conflito por si só destruiu o equilíbrio da sociedade medieval, e levou a uma revolução na política que culminou na Reforma. Obviamente, foi uma revolução das lealdades. O homem medieval mantinha uma lealdade costumeira em relação ao seu superior imediato feudal, com cuja autoridade ele estava em contato constante. O homem medieval mantinha também uma obediência religiosa costumeira à Igreja, dirigida pelo Papa, e que governava cada aspecto de sua vida; mas a lealdade desse homem junto ao Rei - a quem ele provavelmente nunca tinha visto e raramente sabia de seu paradeiro - era mais fraca do que as duas anteriores. Em seu devido tempo, o Rei eliminou os barões feudais e desafiou o Papa, tornando-se o protetor e paladino da luta contra a desordem e a opressão internas e contra um sistema eclesiástico exigente e corrupto, cujo quartel general estava localizado no exterior. Expandiu-se o círculo interno e diminuiu o círculo externo de lealdades do homem comum, de maneira que ambos se encontraram na região onde a lealdade era anteriormente difusa.” *In.*: WIGHT, 2002. p. 3-4.

⁴²⁴ OLSSON, 2007. p. 124.

representação, da legitimidade e da autoridade de todos os processos que envolvem o manejo dos interesses e expectativas da vida social.”⁴²⁵,

Introduzindo o seu pensamento sobre a ideia de poder político, Deutsch explica, primeiramente, que “[o] poder pode ser considerado como um meio de se obterem outros bens valorizados pelos homens”⁴²⁶. Desse modo, “[...] o conceito de poder parece quase que tautológico, ou evidente por si mesmo. A vontade de possuir qualquer valor – riqueza, bem-estar, respeito, afeto e assim por diante – implica necessariamente o desejo de ter poder para obtê-lo, um pouco como, na vida econômica desejar possuir qualquer bem ou serviço é desejar ter a capacidade de comprar esse bem ou serviço”⁴²⁷. Ou seja, “[a]ssim como o dinheiro é a moeda da vida econômica, o poder pode ser imaginado como a moeda da política. No caso, o poder é a moeda ou o meio que facilita a troca de decisões mais ou menos impositivas para fins de obtenção de um apoio mais ou menos digno de confiança”⁴²⁸.

Seguindo uma linha semelhante à Deutsch, Morgenthau, ao trabalhar as manifestações do poder político⁴²⁹ no cenário internacional, ressalta que o poder constitui o objetivo imediato de toda nação⁴³⁰. Porém, o autor preserva a ideia de equiparação entre a natureza humana de constante conflito e as relações políticas dos Estados. Em virtude dessa equiparação com as relações de natureza humana, o mesmo entende que o poder praticado pelos Estados no âmbito da política internacional possui um elemento psicológico característico, o qual é intrínseco às relações políticas. Contudo, alerta que não pode ser confundido com a ideia de “influência”, que merece ser diferenciada da ideia de “poder”⁴³¹. Conforme explica o autor, o poder pressupõe a existência de mecanismos capazes para impor uma determinada vontade a outro, sejam eles militares, legais, etc. Aquele que possui influência é capaz tão somente de persuadir, mas não de impor os seus interesses.

⁴²⁵ OLSSSEN, 2007. p. 55.

⁴²⁶ DEUTSCH, 1982. p. 61.

⁴²⁷ DEUTSCH, 1982. p. 61-62.

⁴²⁸ DEUTSCH, 1982. p. 58.

⁴²⁹ Conceito o qual, conforme já citado no decorrer do presente capítulo, citado ao final do item 2.2.2, corresponde “[...] às relações mútuas de controle entre os titulares de autoridade pública e entre os últimos e o povo de modo geral”. Ele consiste em uma relação entre os que exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido. *In.* MORGENTHAU, 2003. p. 51.

⁴³⁰ MORGENTHAU, 2003. p. 49.

⁴³¹ MORGENTHAU, 2003. p. 52.

Por fim, Morgenthau destaca duas formas distintas de poder político presente no cenário internacional: o “poder legítimo” e o “poder ilegítimo”⁴³². O autor explica que o poder político legitimado pela sociedade internacional⁴³³ possui um carga de eficácia mais efetiva, e portanto, representará maior poder, do que aquele poder deslegitimado. Ou seja, nas palavras do mesmo, “[...] o poder legítimo apresenta mais probabilidade de influir na vontade de seus alvos do que o poder ilegítimo a ele equiparável.”⁴³⁴ Também aqui, o autor deposita especial importância a natureza psicológica das relações de poder político no cenário internacional.

Nessa esteira, mostra-se oportuno o estudo do conceito de *soft power*, como também de *hard power*, para uma compreensão das formas complexas de manifestação de poder no cenário internacional, o qual foi introduzido por Nye durante a década de 1990. O *hard power*, segundo Nye, guarda relação com a dimensão conhecida do poder, em que a vontade de um ator é alcançada mediante coerção ou indução, que também é denominado de “poder de comando” (“*command power*”). Já o *soft power* possui alicerce na atração e na definição de agenda, e também é referido como “poder de cooptação” (“*cooptive power*”).⁴³⁵

Um importante elemento de destaque utilizado pelo autor para diferenciar o *hard power* do *soft power* se refere aos recursos utilizados. Nye explica que o primeiro normalmente envolve meios militares e econômicos, como, por exemplo, força, sanções, pagamentos e propinas. Já o *soft power* abrange instituições, valores políticos, cultura e políticas externas para a atração ou “sedução”⁴³⁶. Esse poder resulta na “[...] habilidade de moldar as preferências dos outros”⁴³⁷.

Nye alerta que a ideia de *soft power* não pode ser confundida com a ideia de “influência”, pois na sua concepção “influência” é um resultado do poder. Por conta disso, tal variável pode ser facialmente

⁴³² MORGENTHAU, 2003. p. 54-55.

⁴³³ O que se dá, geralmente, mas não só, mediante declarações conjuntas decorrentes de países, debates em foros internacionais, manifestações de organizações internacionais e pareceres jurídicos de tribunais internacionais.

⁴³⁴ MORGENTHAU, 2003. p. 54-55.

⁴³⁵ NYE, Joseph Samuel. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004. p. 7-8. Tradução livre.

⁴³⁶ NYE, 2004. p. 7-8. Tradução livre.

⁴³⁷ NYE, 2004. p. 5. Tradução livre.

obtida mediante o emprego de ameaça de violência de *hard power*⁴³⁸. De forma diversa, o *soft power* diz respeito a poder de atração⁴³⁹.

Olsson nos lembra que o *soft power* “[...] é privilégio não apenas dos Estados, mas de outros atores também”⁴⁴⁰, como as OIs que, segundo o mesmo autor, o exercem “[...] e com muita desenvoltura”⁴⁴¹. Um dos principais meios de as OIs exercerem *soft power* é justamente através da promoção de seus discursos, como a própria ONU quando se manifesta sobre uma determinada problemática e condena atentados terroristas e agressões entre as nações. Nye explica que os discursos de legitimidade das OIs são uma fonte de *soft power*, e essa modalidade de poder seria os “ativos” capazes de gerar atração⁴⁴² que resulta em poder.

Assim, como visto, a política internacional em Morgenthau pressupõe a constante luta por poder. Mas a concepção de poder vista no decorrer do presente capítulo está muito além meios de coerção direta ou indireta, ou mesmo de emprego de ameaça de violência física. A própria concepção de Nye envolvendo *soft power* nos mostra que a demonstração e exercício de poder pode ser feito de uma forma bastante sutil, sem necessidade de emprego de forças militares, por exemplo. Ou seja, o poder pode ser manifestado e exercido de diversas formas. E por tais razões, ele também pode ser obtido e demonstrado pelos atores políticos mediante uma variedade de maneiras.

Assim, partindo das breves noções lançadas acerca das manifestações de poder político e da política internacional em Morgenthau, se buscará analisar, a seguir, as diretrizes políticas utilizadas pelos atores políticos no cenário internacional para promover três ações típicas: manter, obter e demonstrar poder.

4.2 DIRETRIZES POLÍTICAS EM MORGENTHAU

Para lidar com a referida “luta de poderes”, Morgenthau verifica a existência de três padrões básicos de atividade política no âmbito da política internacional.

Para o pensador, uma diretriz política sempre busca: (a) conservar o poder; (b) aumentar o poder; e/ou, (c) demonstrar o poder.⁴⁴³ Tais

⁴³⁸ NYE, 2004. p. 6.

⁴³⁹ Idem.

⁴⁴⁰ OLSSON, 2007. p. 343.

⁴⁴¹ OLSSON, 2007. p. 344.

⁴⁴² NYE, 2004. p. 94.

⁴⁴³ MORGENTHAU, 2003. p. 87-88.

padrões típicos de política correspondem a três políticas internacionais típicas. A primeira delas, cuja política externa tenha por objetivo maior conservar o poder, ao invés de modificar a distribuição do mesmo em seu favor, persegue uma política de *status quo*. Por outro lado, uma nação que busque maior espaço no cenário internacional, com o intuito de adquirir maior poder por meio de sua política externa, almeja uma modificação favorável na distribuição de poder existente, promovendo, portanto uma política de imperialismo. Por último, uma nação que busca demonstrar, por meio de sua política externa, o poder que tem, quer seja no propósito de mantê-lo, quer seja com a intenção de aumentá-lo, pratica uma política de prestígio. A seguir, será realizada uma breve descrição das três diretrizes políticas de Morgenthau com o fim de propiciar ao leitor um panorama geral sobre cada uma das noções propostas.

4.2.1 A política de *status quo*

A ideia de *status quo*⁴⁴⁴ remete à noção de retorno a uma determinada realidade diferente da existente. A política de *status quo*, visa “[...] a manutenção da distribuição do poder que existe em um momento particular na história”⁴⁴⁵. Ou seja, tem por objetivo a manutenção da distribuição do poder do modo que existe em um determinado momento da história. A formulação de tratados de paz que objetivam a manutenção de uma ordem internacional, ou a continuidade entre as relações políticas entre dois países, são exemplos de políticas de *status quo*. Os tratados de aliança, do mesmo modo, possuem forte caráter de política de preservação de *status quo*, haja vista que os Estados buscam evitar determinada alteração na ordem política que possa afetar a distribuição de poderes existentes. Um exemplo que o autor cita como política de *status quo* é a instituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁴⁴⁶.

Cabe frisar, porém, que a política de *status quo* busca a manutenção de qualquer forma de distribuição de poder. Tal política

⁴⁴⁴ “O conceito de ‘status quo’ deriva da locução latina *status quo ante bellum*, expressão diplomática que engloba as usuais cláusulas dos tratados de paz que dispõem sobre a evacuação do território de tropas inimigas e sua restauração à soberania do período anterior às hostilidades.” *In*: MORGENTHAU, 2003. p. 89.

⁴⁴⁵ MORGENTHAU, 2003. p. 89.

⁴⁴⁶ MORGENTHAU, 2003. p. 94.

resiste a qualquer modificação que corresponda a uma modificação nas relações de poder entre duas ou mais nações⁴⁴⁷. Ou seja, as relações de poderes nas políticas de *status quo* podem alterar o nível de poderes entre determinadas ações, mas não a ponto de alterar sua posição perante outra nação.

4.2.2 A política de imperialismo

A política do imperialismo, em Morgenthau, tem a premissa de buscar a demolição do *status quo* e a alteração nas relações de poder entre duas ou mais nações⁴⁴⁸. Mero ajuste, deixando intacta a essência dessas relações de poder, remeteria à política de *status quo*. Da mesma forma, se considerarmos as políticas de um “império” que busca, através das atividades de política externa, manter a ordem política existente. A política de imperialismo é abarcada por três escolas de pensamento a: marxista, liberal e “diabólica”.

A teoria marxista repousa nos problemas políticos como reflexos das forças econômicas. “[...] o fenômeno político do imperialismo é um produto do sistema econômico em que ele se origina – isto é, o capitalismo”⁴⁴⁹. As políticas imperialistas, desse modo, seriam uma consequência do mercado capitalista, o qual busca cada vez mais novos mercados consumidores. Do ponto de vista liberal, a escola aponta que o surgimento do imperialismo está vinculado ao excesso de mercadorias e capitais que buscam saídas em mercados estrangeiros⁴⁵⁰. Já do ponto de vista “diabólico”, as políticas imperialistas seriam motivadas pelos interesses econômicos inerentes a um conflito bélico ou outras hostilidades envolvendo o Estado.⁴⁵¹

Tais teorias, como se viu, têm motivações econômicas para explicar as políticas imperialistas, o que é rechaçado por Morgenthau. O autor afirma que os principais e mais recentes conflitos armados da história decorreram de causas primariamente políticas: “[n]em Alexandre Magno nem Napoleão I, e tampouco Hitler, embarcaram em políticas imperialistas com o propósito de auferir ganhos pessoais ou no intuito de escapar aos desajustes de seus sistemas econômicos”⁴⁵².

⁴⁴⁷ MORGENTHAU, 2003. p. 94.

⁴⁴⁸ MORGENTHAU, 2003. p. 98.

⁴⁴⁹ MORGENTHAU, 2003. p. 103.

⁴⁵⁰ MORGENTHAU, 2003. p. 104.

⁴⁵¹ MORGENTHAU, 2003. p. 103-105.

⁴⁵² MORGENTHAU, 2003. p. 108.

Ademais, inclusive nos setores econômicos, há uma busca por poder, em detrimento de interesses comerciais e/ou econômicos. Uma grande empresa, por exemplo, buscará adquirir outra empresa com o intuito de alcançar um monopólio, ou seja, poder, em detrimento de mais divisas.

Paralelamente, Morgenthau trás três objetivos possíveis adotados pelas nações que praticam as políticas imperialistas. São elas: império mundial; império continental; preponderância local. O primeiro se caracteriza como uma prática imperialista infinita, pela busca insaciável pelo poder e geralmente de forma irracional. Quanto ao império continental, representa uma forma de imperialismo localizado, dentro de uma moldura geral de uma política limitada geograficamente. A preponderância local, por sua vez, busca a mudança de distribuição de poderes em determinada(s) região(ões). Nessa última, não há limitação de ordem geográfica⁴⁵³.

Porém, podemos afirmar que tal modalidade de luta de poder tem perdido cada vez mais espaço no cenário internacional após a Segunda Guerra Mundial, haja vista a emergência das novas modalidades de negociação multilaterais e dos princípios lançados pelas mesmas, sendo as organizações internacionais um palco destacado nos embates políticos do mundo contemporâneo.

4.2.3 A política de prestígio

Uma das formas de luta de poder proposta por Morgenthau em sua obra *Politics Among Nations* é a chamada “política de prestígio”, que tem a busca por “prestígio”⁴⁵⁴ no cenário político como finalidade.

⁴⁵³ MORGENTHAU, 2003. p. 116-120.

⁴⁵⁴ Sobre a etimologia da palavra “prestígio”, Kim explica que a mesma deriva da expressão “*praestigiæ*”. Conforme asservera, “*praestigiæ, the plural form of praestigium, is made up of praesto and digitus. Praesto means ‘quick’ and digitus means ‘finger’*” Thus *praestigiæ* means ‘juggler’s tricks’ which deceive people with the quick movement of the hands. The Latin verb *praestringere*, as used in the phrase *praestringere oculus*, means ‘to blindfold and dazzle the eyes.’ The juggler is called *praestigiator*, which is today found in the French *prestigiateur*. [...] The French prestige in the sixteenth century began to comprise reputation in its meaning. We often hear that a political scientist gains prestige by his or her achievements in the discipline’s literature. In addition to the emphasis on human causes of prestige, the positive aspects of prestige were added to the meaning in this transfiguration. To the negative connotation of prestige was added the positive meaning, namely, “reputation derived from previous character, achievements, or associations, or especially past success”

Wylie destaca que o prestígio de um ator não pode ser confundida com a noção de “reputação”⁴⁵⁵. Para tanto, cita Miller, que define “reputação” como “[...] o julgamento sobre um comportamento passado de um ator que é usado para prevenir o seu comportamento futuro”⁴⁵⁶. Comentando o ator citado, Wylie acrescenta que reputação está ligado com o julgamento coletivo sobre um determinado ator⁴⁵⁷. Desse modo, prestígio é obtido através de uma reputação positiva de um ator⁴⁵⁸.

Wylie afirma que os atores ganham prestígio através de uma reputação positiva. Nas palavras da autora:

[p]restígio se refere ao alto nível de respeito concedido aos estados pelos outros atores no sistema internacional. Estados com prestígio são reconhecidos pelos outros atores como tendo uma alta posição, seja geral ou seja em relação a uma área em específico, o que significa que eles vão receber respeito ou estima dos outros atores.⁴⁵⁹

O’Neil aponta que o “prestígio” está diretamente ligado à percepção de uma parte sobre o pensamento e a opinião geral da mesma coletividade envolvendo uma parte em específico. Ou seja, que “[...] todo mundo pensa que todo mundo acredita que a pessoa possui qualidade. Talvez ninguém admire a pessoa, mas se cada pessoa pensa

(*Oxford English Dictionary*). *This positive meaning of prestige was lacking in the Latin praestigiae.*” In.: KIM, Youngho. Does prestige matter in international politics? **Journal of International and Area Studies**. v. 11. n. 1., 2004. pp. 39-55. p. 41-42.

⁴⁵⁵ WYLIE, Lana. We care what they think: prestige and Canadian foreign policy. ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2006. Toronto. **Anais...** Toronto, York University, 2006. p. 5. Tradução livre.

⁴⁵⁶ MILLER, Gregory. Hypotheses on Reputation: Alliance Choices and the Shadow of the Past. **Security Studies**. v. 12. n. 3, 2003. pp. 40-78. Tradução livre. *apud*. WYLIE, 2006. p. 5. Tradução livre.

⁴⁵⁷ WYLIE, 2006. p. 5.

⁴⁵⁸ Idem.

⁴⁵⁹ “*Prestige refers to the high level of respect accorded to states by the other actors in the international system. States with prestige are recognized by the other actors as having a high standing either generally or with regard to a particular issue area, which means they will receive respect or esteem from other actors.*” In. WYLIE, 2006. p. 5. Tradução livre.

que o resto o faça, isto constitui prestígio”⁴⁶⁰. Sintetizando o conceito de “prestígio”, O’Neil ainda explica que uma parte terá “prestígio” quando três variáveis forem atendidas: (a) quando os membros de um grupo em geral acreditam que eles, de forma geral, acreditam que uma parte tenha a qualidade; (b) quando eles em geral acreditam que eles vêm a qualidade como desejável; (c) quando eles em geral acreditam, em razão das considerações “(a)” e “(b)”, que a parte possui poder perante o grupo⁴⁶¹.

A política de prestígio é raramente reconhecida como tal, embora corresponda a um terço das manifestações básicas da luta pelo poder no cenário internacional, conforme cita Morgenthau⁴⁶². Por conta dos princípios lançados pela sociedade internacional ao longo do século XX (multilateralismo e o advento das organizações internacionais), pode-se afirmar que tal modalidade tem se mostrado cada vez mais frequente na prática da política internacional dos países.

A política de prestígio, em contraste com as atividades de manutenção e aquisição de poder, é “[...] uma modalidade de política composta de instrumentalidades por meio das quais a política de ‘status quo’ e a do imperialismo buscam alcançar seus fins”⁴⁶³. Morgenthau defende que essa modalidade de política está intrínseca às relações entre as nações, como o desejo de prestígio o é nas relações entre os indivíduos⁴⁶⁴.

O foco da política de prestígio é a poderosa força dinâmica decorrente de reconhecimento social, a qual determina as próprias relações sociais e cria instituições sociais. O indivíduo busca a confirmação, por parte de seus pares, da avaliação que tem de si mesmo. Para Morgenthau, “[s]omente devido à sua reputação de superioridade, conseguirá ele conquistar a parcela de segurança, riqueza e poder que ele considera lhe serem devidos”⁴⁶⁵.

⁴⁶⁰ “[...] everyone thinks that everyone thinks the person has the quality. Perhaps no one admires the person, but if each person thinks that the rest do, that constitutes prestige.” In.: O’NEILL, Barry. **Honor, Symbols and War**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999. p. 193. Tradução livre.

⁴⁶¹ O’NEILL, Barry. Nuclear weapons and national prestige. **Cowles Foundation Discussion Paper No. 1560**. New Haven: Cowles Foundation for Research in Economics - Yale University, 2006. p. 8-9. Tradução livre.

⁴⁶² MORGENTHAU, 2003. p. 147.

⁴⁶³ MORGENTHAU, 2003. p. 147-148.

⁴⁶⁴ MORGENTHAU, 2003. p. 148.

⁴⁶⁵ Idem.

No mundo social de Morgenthau, caracterizada pela luta por poder, o que os outros pensam sobre um determinado ator se torna tão importante quanto o que este ator é na realidade. O que o ator é acaba sendo determinado pela sua imagem perante os demais atores, ou seja, seu prestígio, do que a imagem de fato⁴⁶⁶. Portanto, conforme antecipado, a política de prestígio possui uma natureza eminentemente psicológica de poder. Porém, por depender da percepção dos demais atores, o prestígio nem sempre corresponderá com a realidade, o que resumiria a política de prestígio a, eventualmente, a políticas de “blefe”.

Visto isso, Morgenthau afirma que é uma tarefa necessária e importante fazer com que a imagem mental (percepção) que as demais pessoas formam da posição de alguém na sociedade represente pelo menos a situação verdadeira, caso não lhe seja superior de fato. É nisso que consiste a política de prestígio. “Seu propósito é convencer outras nações do poder que seu país realmente possui – ou que ele acredita (ou deseja) que as demais nações suponham que ele detém”⁴⁶⁷. O’Neil defende que o prestígio pode conferir “influência” ou “autoridade”, mas assevera que a melhor palavra que descreve aquilo que se obtém com o prestígio é “poder”⁴⁶⁸.

A política de prestígio apresenta dois possíveis objetivos: o prestígio que é buscado como um fim em si mesmo, hipótese, segundo a visão de Morgenthau, que geralmente só ocorre no interior das sociedades nacionais; ou, o prestígio como mecanismo das relações internacionais, como forma de apoio a uma política de *status quo* ou de imperialismo.⁴⁶⁹ Os indivíduos de uma sociedade nacional, protegidos por uma ordem de instituições nacionais e normas internas, podem dar-se a liberdade de competir em busca de prestígio pessoal com o fim em si mesmo. Por outro lado, as nações – que, por fazerem parte de uma sociedade internacional, dependem de seu próprio poder para a proteção de sua existência e posição de poder – não podem ignorar os ganhos e as perdas decorrentes de prestígio na sua posição de poder no cenário internacional⁴⁷⁰.

A função que a política de prestígio desempenha para as políticas de *status quo* e de imperialismo decorrem da própria natureza da política internacional. Para o mesmo teórico, a política externa de uma nação

⁴⁶⁶ Idem.

⁴⁶⁷ MORGENTHAU, 2003. p. 148-149.

⁴⁶⁸ O’NEILL, 2006. p. 11.

⁴⁶⁹ MORGENTHAU, 2003. p. 161.

⁴⁷⁰ Idem.

corresponde sempre ao resultado de uma avaliação de como se encontram as relações de poder entre várias nações em certo momento da história, e de que forma as mesmas se desenvolverão provavelmente a curto e médio prazo⁴⁷¹.

Segundo o exemplo de Morgenthau, a Guerra Fria foi combatida basicamente com as armas tradicionalmente ligadas ao prestígio. Tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética entraram em um embate ideológico, econômico, tecnológico, militar e principalmente político. De modo semelhante, ambos os Estados atuavam com políticas de prestígio perante os demais países, seja com o fim de manter a fidelidade de seus aliados, enfraquecendo a unidade da coalizão adversária ou conquistando o apoio dos países ainda neutros.

Desse modo, uma política de prestígio alcança o seu triunfo quando consegue assegurar à nação que a pratica, uma reputação de poderio, que esta se sente dispensada de recorrer ao emprego concreto do instrumento de poder⁴⁷². Para Morgenthau, são dois os fatores que tornam possível tal triunfo: uma reputação de poderio inquestionável; e, o reconhecimento, em geral, de que tal nação exercerá suficiente autocontrole no emprego desse poder⁴⁷³.

Wylie lembra que o prestígio não é somente um reflexo do poder ou das forças militares de um ator, mas pode ser também um reflexo de outros ativos de ordem moral, subjetiva e psicológica. Isso é, ele não é exclusivamente obtido pelo *hard power* de um determinado ator.⁴⁷⁴ Neste mesmo sentido, O'Neill defende que os países podem se tornar autoridades morais mediante a construção daquilo que chama de "prestígio normativo" sobre determinada matéria⁴⁷⁵. Isso é, a própria configuração normativa de um Estado, tanto em seu âmbito interno quanto no externo, pode atribuir prestígio perante a sociedade internacional sobre questões pontuais. Por exemplo, quando um país faz declarações sobre um determinado problema, sua voz terá mais legitimidade se possuir prestígio no contexto em questão e, desse modo, terá capacidade para se tornar uma "autoridade moral" no que tange a

⁴⁷¹ MORGENTHAU, 2003. p. 162.

⁴⁷² MORGENTHAU, 2003. p. 164.

⁴⁷³ Como exemplos clássicos, Morgenthau cita os casos dos Impérios Romano e Britânico, bem como a política norte-americana de boa vizinhança, enquanto esteve em ação. *In*: MORGENTHAU, 2003. p. 164.

⁴⁷⁴ WYLIE, 2006. p. 5.

⁴⁷⁵ O'NEILL, 1999. p. 196.

matéria em específico.⁴⁷⁶ Isto explica a razão pela qual muitos atores assumem compromissos e adotam princípios comuns aos de seus pares, para o fim de se tornarem uma autoridade moral sobre o tema.

Assim, o prestígio pode ser compreendido como uma manifestação psicológica decorrente da percepção de um determinado ator sobre o pensamento geral de seus pares sobre um outro ator, que resulta em reconhecimento social e na criação de instituições sociais. Por se tratar de uma manifestação indireta e sutil de busca ou manutenção de poder, é possível identificar grandes semelhanças entre a política de prestígio e o *soft power* de Nye, os quais se confundem em muitos aspectos.

A política de prestígio é uma forma de *soft power*, porém a recíproca não é verdadeira. O *soft power* está ligado a um exercício ativo de poder, por parte de um determinado ator capaz de produzir “atração”, “influência”, “persuasão” e eventualmente “prestígio” sobre os demais atores. O *soft power*, desse modo, já é uma manifestação do poder, enquanto que a política de prestígio pressupõe a sua obtenção ou então a sua manutenção. Por exemplo, no campo da influência cultural – uma das manifestações típicas de *soft power* –, não podemos dizer que há também uma política de prestígio intrínseca. O poder exercido por um ator através de influência cultural visa criar um ambiente de identidade comum que possa, ao final, alinhar os objetivos entre os atores envolvidos. Nesta hipótese, dificilmente poder-se-ia identificar uma forma de obtenção, ao menos significativa, de prestígio pela parte que praticou o *soft power*. Não há uma mudança de perspectiva sobre a opinião geral envolvendo o ator que influenciou. A projeção da imagem existente do ator pode, inclusive, permanecer a mesma. A política de prestígio visa justamente a alternância desta variável que implicará inevitavelmente na mudança da percepção até então existente sobre o ator em questão.

Dado seu caráter sutil, pode-se afirmar que política de prestígio é largamente praticada pelos atores no plano político internacional nos mais diversos fóruns de discussões políticos no âmbito internacional, configurando o ambiente propício para a proliferação das demonstrações

⁴⁷⁶ Como exemplo, o autor cita o papel da Costa Rica durante as negociações de paz na Nicarágua: “*Costa Rica had a stable democratic system and gained a role in the negotiations for peace in Nicaragua. It acquired moral authority, the self-fulfilling expectation in the group that the group would follow the possessor’s normative suggestions.*” In.: O’NEILL, 1999. p. 196. Tradução livre.

de prestígio dos atores políticos internacionais em detrimento das políticas de imperialismo.

4.3 A IDEALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA COMO FERRAMENTA DE OBTENÇÃO DE PRESTÍGIO INTERNACIONAL

Kissinger afirmou, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, que se acreditava que somente uma Europa federal, unificada, poderia acabar com as guerras no continente, promover um contrapeso à União Soviética, vincular a Alemanha de forma indissolúvel ao Ocidente⁴⁷⁷, e, além disso, permitir que a Europa tornasse uma superpotência mundial com a capacidade de dividir com os EUA “[...] os encargos e obrigações da liderança do mundo”⁴⁷⁸.

Os países europeus estavam cientes da perda de influência no cenário internacional após a Segunda Guerra Mundial com a emergência de um mundo bipolar⁴⁷⁹. Por tal razão, a unificação do continente passou a ser vista como uma alternativa para que a Europa recuperasse seu papel de destaque no cenário político internacional.

Kissinger expõe expressamente que a integração europeia significa uma tentativa de compensar as fraquezas dos países europeus frente à atual ordem internacional.⁴⁸⁰ Nas palavras do autor e político: “[o] sucesso de seus esforços para se consolidarem na União Europeia irá determinar a sua influência futura. Unida, a Europa irá continuar como um Grande Poder; dividida em estados nacionais, ela irá deslizar a uma condição secundária”⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ “Only a federal Europe, it was believed, could end Europe’s wars, provide an effective counterweight to the USSR, bind Germany indissolubly to the West [...] In.: KISSINGER, Henry. **White House years**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011. p. 81. Tradução livre.

⁴⁷⁸ “[...] the burdens and obligations of world leadership” In.: KISSINGER, 2011. p. 81. Tradução livre.

⁴⁷⁹ Assim permanecendo, inclusive, nos dias atuais do pós-Guerra Fria, conforme comenta Kissinger: “In the post-Cold War world, the traditional European nations-states – the countries which formed the Concert of Europe until the First World War – lack the resources for a global role.” In.: KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994, p. 807. Tradução livre.

⁴⁸⁰ KISSINGER, 1994, p. 24.

⁴⁸¹ “The success of their effort to consolidate themselves into the European Union will determine their future influence. United, Europe will continue as a

A unificação política dos países europeus não foi um objetivo imediato dos idealizadores da CECA, muito embora alguns deles almejavam uma integração profunda similar a uma federação, como o italiano Altiero Spinelli, conforme citado anteriormente. Ao contrário, na oportunidade, os idealizadores da CECA buscaram integrar as economias dos Estados membros com o fim de propiciar a restauração de suas economias – especificamente envolvendo o carvão e o aço, os quais foram identificados como estratégicos – e principalmente prevenir novos conflitos no continente. O processo de integração se daria por etapas.

Indiscutível que a unificação do continente mediante uma união política concederia ao bloco considerável poder, relevância e influência no cenário internacional. Outrossim, os Estados membros e idealizadores da integração europeia passaram a considerar tal assertiva na formatação e nas sucessivas reformas das instituições europeias, muitas das quais foram visualizadas com muita cautela pelos países membros. Em que pese a cautela dos Estados nacionais, verificou-se uma constante iniciativa em integrar as políticas de seus Estados membros, como também projetar essa integração, principalmente em áreas como diplomacia, segurança e defesa⁴⁸², as quais até então são áreas soberanas de cada um dos países membros. Um passo definitivo de tais iniciativas foram as institucionalizações promovidas na área da ação externa, como a CDE de 1952. A possibilidade de criação de um exército europeu também pode ser entendida como um exemplo de iniciativa em institucionalizar as políticas externas dos Estados membros, a qual foi proposta principal do Plano Pléven de 1950, mas que acabaram rejeitadas. Estes exemplos demonstram uma efetiva preocupação dos países membros em unificar as políticas de defesa e segurança dos países europeus.

Com a consolidação e evolução das instituições comunitárias lançadas pelo Tratado CECA, a integração econômica entre os Estados membros da CECA conduziram à superação do restrito âmbito da mesma para toda a economia, através da assinatura do TCE, que instituiu a CEE e, conseqüentemente, um mercado comum. Do mesmo modo, oportuno destacar que o TCE atribuiu à CEE - a qual se mostrava como uma entidade supranacional dotada de personalidade jurídica -,

Great Power; divided into national states, it will slide into secondary status.”
In.: KISSINGER, 1994, p. 807. Tradução livre.

⁴⁸² Aqui compreendidas como as áreas “tradicionalis” da política externa de um ator.

competências para elaborar, negociar e executar todos os aspectos das relações comerciais com o resto do mundo. Tais disposições permitiram que as políticas comerciais do bloco se manifestassem de modo centralizado na área específica de comércio e economia. Não obstante, ante a tais prerrogativas no campo do comércio internacional, a CEE se consolidava como um efetivo ator internacional⁴⁸³.

A partir daqui já se pode concluir por um importante aspecto da política externa do bloco europeu: a mesma é complexa e heterogênea para cada área e/ou assunto envolvendo a sua ação externa. No campo da segurança e defesa, áreas tradicionais da política externa, verificou-se que em um primeiro momento da integração europeia, sequer houve uma institucionalização concreta para integrar as políticas de seus Estados membros. Por outro lado, no campo do comércio, a UE já se consolidava como um ator internacional. Ou seja, o papel da UE, o seu comportamento e as características de suas políticas são particulares para cada uma das vertentes que atua. Logo, a análise que se propõe deve considerar tal prerrogativa: de que a política externa europeia é altamente variável quanto a sua natureza e eficácia, dependendo do âmbito em que se atua.

As relações políticas no campo comercial foram fortemente impulsionadas pela CEE. A possibilidade de celebrar acordos com Estados e organizações internacionais para o fim de cooperação internacional alargou o exercício das políticas externas europeias para outros campos. Por outro lado, o fracasso envolvendo os Planos Fouchet reforçou a grande cautela envolvendo a construção efetiva de uma política externa europeia centralizada – ideia esta que, muito embora sofresse resistência, permanecia em discussão. Tanto é que, após mudanças no cenário interno e internacional durante o início da década de 1970, os países membros vieram a idealizar a CPE.

A CPE indicou os primeiros passos para uma integração entre as políticas externas do bloco, que resultou em uma expressão política comunitária nas áreas tradicionais da política externa, com o peso de uma voz única. Porém, a CPE funcionava através de mera orientação recíproca e ação comum promovida pelos governos nacionais dos Estados membros da Comunidade. Ou seja, possuía uma natureza eminentemente intergovernamental de alinhamento de políticas.

A grande questão envolvendo o alinhamento das políticas dizia respeito à falta de coerência que poderia ser proporcionada, pois não havia um poder supranacional para efetuar tais pronunciamentos em

⁴⁸³ KEUKELEIRE *et al*, 2008, p. 43.

nome da Europa. Em razão da natureza intergovernamental de formulação de políticas envolvendo o exercício da política externa, as reformas institucionais envolvendo as áreas clássicas da política externa que sucederam passaram a objetivar a promoção da coerência das políticas do bloco. Tais variáveis eram necessárias, principalmente, para projetar as políticas do bloco junto ao cenário internacional de forma mais efetiva e consistente, possibilitando alcançar, de modo mais efetivo, um determinado objetivo. Em outras palavras, projetar poder.

A busca por coerência significa fortalecer a voz da comunidade perante a sociedade internacional e apresentar a mesma como uma forma de poder única, buscando afastar as incoerências e inconsistências decorrentes de políticas descentralizadas e contraditórias, emanadas tanto de suas instituições, como de seus Estados membros. Um discurso incoerente não projetará o poder almejado. A institucionalização da CPE pelo AUE representou um importante estímulo à busca por coerência entre as relações externas do bloco⁴⁸⁴.

A instituição de um mercado comum na Europa Ocidental - a sua principal ferramenta de poder na comunidade internacional - projetou a CE como uma potência comercial e econômica, e também como um mercado consumidor altamente atrativo. Como as competências para penetrar nesse mercado e negociar acordos comerciais com o mesmo eram exclusivos da Comunidade, o bloco passava a ter verdadeiros instrumentos práticos e eficazes de influência e poder. Além disso, ante o sucesso da integração europeia, os países vizinhos passaram a almejar a sua inclusão ao bloco, o que também gerava poder sobre os mesmos.

Dessa forma, a CE passava a se apresentar como uma verdadeira potência internacional no âmbito comercial e econômico, que foi reforçada, posteriormente, com a instituição do Euro. No campo do comércio internacional, o bloco passou a se apresentar como um influente ator do cenário internacional, dotada de grande poder junto à sociedade internacional. Porém, ainda nas áreas tradicionais da política externa, como da diplomacia, segurança e defesa, o poder do bloco era bastante limitado e pouco efetivo, em que pese os esforços da CPE. E esse limite de poder e influência pode ser creditado à falta de coerência da política externa do bloco nestas áreas, as quais permaneciam de caráter intergovernamental e pouco centralizada.

⁴⁸⁴ PORTELA, Clara; RAUBE, Kolja. (In-)Coherence in EU Foreign Policy: exploring sources and remedies. European Studies Association Bi-annual Convention, 2009. Los Angeles. **Anais...** p. 8. Tradução livre.

A PESC – institucionalizada pelo TUE, e que tinha por objetivo maior expor os interesses europeus e coordenar a ação externa europeia – mantinha a natureza intergovernamental da CPE. Apesar de os Estados membros não terem descartado esta prerrogativa, os mesmos promoveram uma importante inovação que viria a reforçar a busca por coerência das políticas do bloco. Através da recepção da PESC como um pilar da União e da prerrogativa prevista no TUE, de que a União deverá afirmar a sua identidade internacional, é que se pôde concluir por uma institucionalização definitiva da política externa europeia, iniciada pelo AUE.

A CE (primeiro pilar da União) detinha competências exclusivas para celebrar tratados e acordos, porém nas áreas de sua competência – as quais foram afirmadas e reforçadas pelo Tribunal de Justiça Europeu. As tentativas de conceder poderes semelhantes à PESC, porém, foram novamente rejeitadas. Por um lado, no campo comercial, de competência exclusiva da CE - que atribuía coerência às políticas do bloco -, a União se firmava como um ator político dotado de grande poder e influência. Já em um segundo plano, no campo da PESC, as incoerências de suas políticas permaneciam em razão, principalmente, de seu caráter intergovernamental.

Visando sanar obstáculos envolvendo o funcionamento da PESC, os Estados membros, novamente preocupados com a atividade externa da UE, procederam com reformas na área de política externa, através do TDA e TDN. Das inovações trazidas por ambos os tratados, reitera-se o destaque à criação do cargo de Alto Representante para a PESC - o qual tinha por objetivo principal dar um “rostro” às ações da União -, que contribuiu para o reforço do instituto, da coerência e da continuidade das políticas do bloco. Também, tal inovação, conforme citado, reforçou a consolidação do bloco como ator político internacional⁴⁸⁵.

A cúpula de St. Malo, de 1992, expôs o desejo da França e do Reino Unido em criar uma força militar de credibilidade para dar suporte à sua ação externa – entendimento o qual foi abarcado pela UE. Hill e Smith creditam grande importância a este momento, pois demonstrou que os europeus haviam decidido que o *soft power* exercido até então pelo bloco não seria o bastante⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ KEUKELEIRE *et al*, 2008, p. 54.

⁴⁸⁶ HILL, Christopher; SMITH; Michael. Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations. In. HILL; SMITH, 2011.p. 475. Tradução livre.

Desse modo, foi idealizada a criação da PDSE, que contribuiu para a efetividade e credibilidade da União como ator político, principalmente no campo de defesa. Além disso, o TDN introduziu a CPS, que providenciou um acréscimo de coerência às políticas do bloco, pois permitiu um reforço da estrutura do bloco.

O passo definitivo para uma união política que iria, assim, fortalecer a Europa no cenário internacional e finalmente integrar as suas políticas, se daria com o PTC, o qual acabou sendo rejeitado pelos Estados membros. O PTC deu especial atenção à ação externa do bloco, sendo que muitas das previsões previstas sobre a matéria acabariam por ser recepcionadas pelo TDL, o qual vigora atualmente como tratado constitutivo da União desde dezembro de 2009.

No âmbito do TDL, a ação externa da União permanecia como uma área de grande preocupação, sendo que as Declarações de Laeken, de 2001, identificaram tal questão como um dos desafios centrais da UE. E para tanto, seria necessária reformas institucionais na área que pudesse, de forma geral, contribuir para o aumento de coerência, consistência e continuidade do bloco, conforme demonstrado ao longo do capítulo pretérito.

As principais armas do TDL para combater os três problemas apontados acima foram a criação⁴⁸⁷ de dois cargos: o de um Presidente “permanente” do Conselho Europeu e de um remodelado Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança e Vice-Presidente da Comissão. Ambos os cargos citados têm como uma das principais funções a integração institucional dos órgãos da União, com o objetivo de fortalecer a coerência das políticas do bloco. Para Koeb, os dois são “animais híbridos”, que têm como objetivo funcionar como uma plataforma, facilitando uma imediata interconexão entre as áreas intergovernamentais e comunitárias.⁴⁸⁸

Da mesma forma, um Presidente “permanente” do Conselho Europeu contribui substancialmente para a continuidade das políticas externas do bloco. Até então, o presidente da UE mudava de acordo com

⁴⁸⁷ Os quais, no fundo, foram somente remodelados.

⁴⁸⁸ “*The President of the European Council is meant to ensure the continuity of policy priorities beyond the six-month duration of the current rotating EU presidency. The High Representative and the EEAS are designed to provide the EU with a stronger political profile and an increased capacity to act on the world stage. Both are hybrid animals, intended to function as a platform facilitating an immediate interconnection between the intergovernmental and communitarian areas.*” In: KOEB, 2008. p. 3. Tradução livre.

a rotação dos países na presidência do Conselho Europeu, que tinha como duração o lapso de seis meses. Além disso, o cargo de Presidência era exercido pelo próprio chefe de governo de um Estado membro, que assumia essa condição paralelamente ao seu mandato nacional. Já o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão tem por objetivo promover um perfil europeu mais forte e uma crescente capacidade para agir no âmbito mundial através da integração das políticas e instituições da UE.

Ambos os cargos trazem uma “face” para a União Europeia, o qual era um problema tradicional da UE no cenário internacional. Por tais razões, ambos os cargos fortalecem a imagem da UE e de suas ações externas, uma vez que contribuem para a coerência, consistência e continuidade de suas políticas.

Também sobre a coerência e consistência das políticas de bloco, o TDL contribuiu significativamente com a introdução da SEAE, que objetivou reformas nas instituições inferiores da política externa da UE. Já a atribuição da personalidade jurídica única dotou a União de *treaty making power*, poder até então que era de exclusividade da CE. Tal atribuição, na prática, contribuirá superficialmente, do ponto de vista jurídico. Contudo, reforça a visão de unidade do bloco, facilitando a compreensão de países terceiros em futuros acordos e negociações internacionais.

No âmbito da PESC, o TDL previu substanciais obrigações entre seus Estados membros visando o fortalecimento da consistência e coerência das políticas nesse âmbito. Contudo, vimos que o TDL deixou de prever meios de aplicação e ferramentas de sanções em caso de descumprimento pelos mesmos, o que pode prejudicar eventual efeito prático de tais previsões. Já a PSDC ganhou especial atenção do TDL. O tratado, visando maior coerência política, vinculou os Estados membros à mesma. Também, reforçou a unidade do bloco em matéria de defesa, ao introduzir uma cláusula de defesa mútua e solidariedade, fortalecendo a imagem de unidade da UE e de ator na área de segurança e defesa.

No que tange à PCC, o TDL realizou poucas inovações. Somente positivou novas áreas de sua competência, as quais já haviam sendo reconhecidas pelo Tribunal de Justiça Europeu. Já no que tange a cooperação ao desenvolvimento e ajuda humanitária, o grande destaque tem sido o fortalecimento da UE como um ator moral⁴⁸⁹.

⁴⁸⁹ MANNERS, Ian. The normative ethics of the European Union. **International Affairs**. v. 84. n. 1, 2008. p. 45-60. Tradução livre.

Concluindo acerca das inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de política externa, Koeb afirma que “[o] Tratado de Lisboa irá fornecer à UE ferramentas e estruturas para uma ação externa com perfil mais político”⁴⁹⁰. Da análise da construção e consolidação institucional da política externa do bloco europeu, pode-se constatar que nos últimos anos, houve uma preocupação central pelo papel da União no cenário internacional, pela sua condição de ator, nas mais diversas áreas em que atua. Foi visto também que, reiteradamente, a ação externa europeia foi vista como um ponto de extrema importância nos seus tratados constitutivos e declarações políticas. Não por menos, foi demonstrado exaustivamente ao longo do capítulo passado que a UE primou pela busca, principalmente, de coerência de suas políticas. Coerência entre seus Estados membros e o próprio bloco; coerência entre as instituições; etc., visando desse modo mais poder no cenário internacional.

Conforme adiantado, o exercício da política externa europeia varia de acordo com a vertente que se analisa. No campo comercial, seu exercício e características diferem substancialmente daquela promovida no âmbito da política exterior clássica de segurança e defesa. A partir de tais análises, verifica-se que a UE manifesta o seu poder de formas distintas. Logo, conclui-se que o poder da UE é, portanto, divisível⁴⁹¹ e heterogêneo. Isso é, em algumas arenas políticas, a UE já conta com uma considerável capacidade para alcançar seus objetivos e assegurar a sua posição no cenário internacional. Hill e Smith afirmam, sem qualquer exagero, que a UE pode ser considerada como uma superpotência na área econômica, por conta de seu peso no comércio internacional, da importância de sua moeda única, de seu tamanho, de seu mercado único, desenvolvimento e de suas riquezas.⁴⁹² Nesse ponto, segundo os mesmos autores, pode-se classificar a UE como um poder conservador, em que busca a conservação do *status quo*⁴⁹³.

No campo militar e da defesa a situação da UE se inverte. Em relação à aplicação de seu *hard power* associada à força militar⁴⁹⁴, o

⁴⁹⁰ “The Lisbon Treaty would provide the EU with the tools and frameworks for a more politicised profile in external action”. In: KOEB, 2008. p. 13. Tradução livre.

⁴⁹¹ HILL *et al*, 2011. p. 474.

⁴⁹² HILL *et al*, 2011. p. 474-475.

⁴⁹³ HILL *et al*, 2011. p. 475.

⁴⁹⁴ No campo de sanção econômica, o qual configure um meio coercitivo e, portanto, *hard power*, Hill e Smith esclarecer que a UE exerce tal força com grande desenvoltura. In: HILL *et al*, 2011. p. 475.

bloco carece de poder efetivo, não por menos sendo uma das principais objeções à existência de uma política externa europeia, conforme visto no capítulo anterior. Muito embora possua uma estrutura institucional adequada e instrumentos de aplicação apropriados, os seus Estados membros ainda mostram-se relutantes com a concessão de soberania nesse ponto.⁴⁹⁵

De qualquer forma, seja qual área analisada, é patente que a UE possui poder, conforme expressamente defendem Hill e Smith⁴⁹⁶, e o exerce no cenário político internacional. De forma mais genérica, possui maior impacto nas áreas puramente comerciais e regulatórias, ou nas áreas econômicas e políticas em que possui uma distinta vantagem. Mas até mesmo no âmbito da diplomacia clássica, a representação política de todos os seus Estados membros⁴⁹⁷ (quando assim desejam) pode ser significativa, enquanto que poucas capacidades militares, mas usáveis, trouxeram à UE uma presença física em áreas de destaque.⁴⁹⁸

Por outro lado, Andreatta destaca que a mera existência de tais poderes não implica em sua efetividade no plano internacional. Para o autor, se a UE quiser desenvolver a sua política externa tanto no âmbito do *hard power*, como também no *soft power*, isso passará necessariamente pela necessidade de um maior processo de integração além do existente. O autor expõe que as instituições democráticas da UE não podem, na prática, diante de uma possibilidade de um conflito armado, ser declarado por uma instituição comunitária sem uma total legitimidade democrática. Também, seria improvável que a UE fosse capaz de participar de qualquer tipo de conflito de natureza intensa, enquanto o total controle não for transferido para um nível coletivo europeu. Nas palavras do autor: “[é] difícil imaginar uma guerra sendo conduzida através de um pesado procedimento intergovernamental de tomada de decisão [...]”⁴⁹⁹ Hill compartilha da mesma visão, a ponto de visualizar como um ideal o estabelecimento de uma federação⁵⁰⁰.

⁴⁹⁵ HOWORTH, Joylon. The EU’s Security and Defence Policy: towards a strategic approach. In. HILL; SMITH. 2011. p. 222-223.

⁴⁹⁶ HILL *et al*, 2011. p. 476.

⁴⁹⁷ Atualmente 27.

⁴⁹⁸ HILL *et al*, 2011.p. 476. Tradução livre.

⁴⁹⁹ ANDREATTA, Filippo. The European Union’s international relations: a theoretical view. In. HILL; SMITH. 2011. p. 42.

⁵⁰⁰ HILL, Christopher. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe’s International Role. **Journal of Common Market Studies**. v. 31. n. 3. p. 316. Tradução livre.

Contudo, deve-se questionar acerca das constantes inovações no âmbito do exercício da política externa e da imagem internacional do bloco que têm sido promovidas pela União, com especial atenção em seu último tratado constitutivo. É inequívoco que a proposta de criação de um estado federado – ou ainda de um Estado europeu, ou no mínimo de uma organização efetivamente supranacional para todas as áreas da política externa europeia – passa por processos muito mais profundos dos que têm sido testemunhados ao longo da construção europeia. De fato, a unificação europeia em torno de um Estado não está nos atuais objetivos da UE de curto e médio prazo. Porém, ao menos no que tange o exercício da política externa europeia, verificamos, ao longo de sua construção a existência de uma busca massiva por coerência, consistência, continuidade e até mesmo unidade e identidade política, as quais, em tese, são prerrogativas máximas de um Estado ou ainda de uma federação.

O que o presente trabalho sugere é que, as inovações propostas no âmbito da política externa europeia ao longo de sua história, com destaque ao TDL, pretendem criar ferramentas de política externa semelhantes às ferramentas de um Estado ou federação, muito embora a UE não almeje se tornar um, pelo menos por hora. Isso é, a UE não é e não pretende ser um Estado federado, mas se comporta como tal no ambiente internacional, e as constantes preocupações em dar coerência, consistência e continuidade à sua política externa (como por exemplo a criação de cargos que darão uma “face” à União, Presidência permanente, personalidade jurídica única, etc.) demonstram essa tentativa de aproximar o funcionamento das políticas da UE ao de um ente federado e/ou estatal.

E há uma explicação bastante lógica para que a UE busque demonstrar, ao menos no plano de política externa, que se comporta como um Estado: demonstrar poder, dentro de uma concepção de política de prestígio de Morgenthau.

Conforme apontado anteriormente no presente capítulo, a força da política de prestígio está no reconhecimento social, que determina as relações sociais e cria instituições sociais. No mundo de Morgenthau, caracterizado pela constante luta por poder, a imagem que os demais atores internacionais possuem de um deles se torna tão importante quanto o que o mesmo autor efetivamente é. Ou seja, nem sempre o prestígio corresponde a um poder existente, muitas vezes pode ser uma mera aparência, sem um efetivo respaldo real (“blefe”).

O propósito da política de prestígio, como já apontado, é buscar o convencimento dos atores acerca da existência de um suposto poder –

ou que eles acreditam (ou desejam) que os demais atores suponham que o mesmo detenha. No caso da UE, o poder que o bloco busca transparecer é uma unidade quase que estatal no âmbito da política externa. No entendimento de Kissinger, a unidade europeia seria suficiente para promovê-la à superpotência internacional⁵⁰¹. Isso é, a União busca transparecer a sua posição de suposta superpotência (a qual é no campo de comércio e economia internacional) para áreas da política externa que, conforme vimos, carece de coerência política. E essa projeção tem se dado mediante as inovações institucionais promovidas pelos seus tratados constitutivos.

Dentre essas inovações, destacamos os reformulados cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante. Ambos buscam trazer uma representação unitária perante a sociedade internacional, buscando a projeção de uma centralização das políticas do bloco. Tal projeção é necessariamente reforçada pela constante busca por coerência entre as instituições e as políticas dos Estados membros. Os dois cargos atacam diretamente duas objeções à existência de uma política externa europeia autônoma citadas no capítulo anterior, o que reforça a projeção unitária que se almeja. As duas funções transmitem a aparência de negociação com um Estado efetivo a partir do momento que os representantes das mais variadas nações passarão a se corresponder diretamente com um representante do “governo” europeu. Passarão a negociar na mesma mesa, em igualdade, debatendo temas, dividindo preocupações, formulando declarações conjuntas, promovendo diálogos e até mesmo gerando inimizades. Tanto o Alto Representante quanto o Presidente permanente não possuem poderes soberanos como um chefe de executivo de um Estado soberano, contudo transmitem essa ideia.

Além disso, os dois cargos também transmitem uma perspectiva de unidade do próprio executivo das políticas da União. Mais uma vez destaca-se que ambos representantes não possuem poderes decisórios independentes consideráveis na formulação das macropolíticas do bloco. Não são um ministro das relações exteriores e um primeiro-ministro respectivamente. Na verdade estão de certa forma longe disso. Porém, a projeção da ideia de representantes executivos e promotores de políticas é facilmente percebida.

⁵⁰¹ “*The success of their effort to consolidate themselves into the European Union will determine their future influence. United, Europe will continue as a Great Power; divided into national states, it will slide into secondary status.*” In.: KISSINGER, 1994, p. 807. Tradução livre.

Mais um importante efeito de projeção decorrente da institucionalização dos cargos de Alto Representante e Presidente permanente pelo TDL é justamente o combate da ideia de que a política externa do bloco é subordinada aos seus Estados membros. Ou seja, que a UE seria submissa a seus membros, não possuindo poder necessário para implementar suas políticas. Tal pressuposto passa a ser minimizado, quando não extinto, a partir do momento que os representantes diretos das políticas do bloco serão os efetivos porta-vozes das políticas da União. Serão aqueles com quem os Estados deliberarão e negociarão.

Importante reiterar que o prestígio decorre de uma percepção psicológica de um determinado ator sobre o que a comunidade geral pensa sobre um ator em específico. Ou seja, os fatores de aparência e demonstração de qualidades são os diferenciais na demonstração de poder. E esses fatores são os principais focos das inovações institucionais que se comenta.

A personalidade jurídica única reforça a noção de unidade, pois conforme declarou Solana, a mesma possui como principal objetivo facilitar a elaboração de acordos internacionais com Estados terceiros mediante mecanismos legais únicos⁵⁰². Desnecessário reprimir que todas as inovações institucionais apontadas ao longo do capítulo anterior que objetivaram coerência, consistência e continuidade das políticas da União podem ser considerados como exemplo de busca de projeção de um pretense poder decorrente de uma suposta unidade europeia em matéria de política externa. Essa projeção de unidade visa justamente minimizar as incapacidades institucionais do bloco na formulação de suas políticas externas.

Morgenthau nos lembra que a política de prestígio, no plano das relações internacionais, apresenta dois possíveis objetivos: como forma de apoio a uma política de *status quo* ou de imperialismo.⁵⁰³ Através da política de *status quo*, como visto, o ator busca manter a atual

⁵⁰² “Dr Solana told us that he thought the EU’s acquisition of legal personality was ‘not a minor issue’, but that it was ‘important politically more than legally’. Dr Solana thought that it would be easier for third countries to understand the EU without the complication of dealing with, and sometimes signing agreements with, different entities.” In.: SOLANA, Javier. In. HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, 2008. p. 50. Tradução livre.

⁵⁰³ MORGENTHAU, 2003. p. 161.

distribuição de poderes. Já na de imperialismo, o objetivo maior do mesmo é alterar a distribuição existente com o fim de angariar poder.

No caso da UE, podemos observar a existência de dois padrões de modalidades da política de prestígio praticada pelo bloco em seu âmbito de política externa. Isto porque, conforme adiantado, o poder da União no plano internacional é divisível, sendo que possui substanciais diferenças entre as suas diferentes áreas de atuação e competências.

No plano comercial e econômico, e até mesmo em alguns ramos da política em que possui vantagem, a UE já goza de um perfil de superpotência, conforme apontado. E que por tal razão, está interessada na manutenção do *status quo*. Desse modo, uma vez que existente um desejo de manter a sua condição de superpotência, o prestígio da UE é utilizado para manter a atual distribuição dos poderes. Isso é, ela goza da projeção de sua imagem de unidade política, ainda que decorrente de uma instituição supranacional com competências nesse âmbito, para garantir a distribuição de poder existente. Ela negocia e participa dos foros de discussão projetando características estatais, respaldada por um mercado único composto por vinte e sete Estados, para promover políticas de seu interesse no âmbito internacional e multilateral. Um grande exemplo de uso do prestígio discutido em apoio a uma política de *status quo*, que visa manter a atual distribuição de poderes, é a sua recusa em promover avanços substanciais junto à Rodada de Doha e a insistência em manter políticas comerciais altamente conservadoras e protecionistas.

Por outro lado, a política de prestígio europeia também respalda políticas de imperialismo, principalmente no âmbito de defesa e militar. Como restou demonstrado, a partir das declarações de St. Malo, os europeus se deram conta da necessidade de promover uma maior presença na sociedade internacional com um maior respaldo de um organismo militar capacitado. O TDL trouxe importantes inovações no âmbito da PDSC, buscando demonstrar uma eventual unidade militar entre os Estados membros, a qual seria reforçada pelas cláusulas de defesa mútua e solidariedade.

A demonstração de prestígio nessa área visa a busca por maior poder, do qual a UE pouco possui. Uma grande motivação para tanto seria reforçar o poder e a imagem militar da UE em um mundo em que a atual potência militar é os EUA, mas o qual é seguido por outras potências militares e nucleares como Rússia, China, Índia dentre outras nações. A projeção de uma unidade militar garantiria prestígio da sociedade internacional, a qual passaria a enxergar a UE como uma

potência militar próxima dos EUA e equivalente à Rússia, China e Índia, implicando, assim, em poder ao bloco europeu.

Ou seja, verifica-se que tais modificações institucionais no âmbito da UE visa justamente suprir deficiências estruturais/institucionais da formulação das políticas externas do bloco, como também na aplicação e implementação de tais políticos. O papel da política de prestígio, nos dizeres de Morgenthau, conforme citado anteriormente, visa muitas vezes ocultar um defeito ou um ponto negativo de uma nação e transmitir um fator que não tem necessariamente. No caso, a projeção de unidade estatal no plano da política externa.

A UE impulsiona o seu prestígio na UE a partir do momento que proporciona discursos legitimadores, que promovem prerrogativas democráticas, humanitárias e sociais. Com o TDL, a vinculação e incorporação dos direitos humanos à leis da união possibilitam que a UE se torne uma autoridade moral no plano internacional, e consequentemente se torne um poder normativo sobre o tema. Tais medidas novamente incorrem em prestígio internacional.

A UE, se não deseja se tornar um Estado federado, ou ainda uma organização supranacional efetiva envolvendo a sua política externa, ao menos projeta no plano internacional uma condição semelhante a de um Estado soberano, através de medidas institucionais que almejam coerência, consistência e unidade. Por tais razões, o recente comportamento da política externa europeia, o qual tem priorizado a busca por coerência, consistência e continuidade de sua política externa, como também de unidade através de reformas institucionais, podem ser consideradas como ferramentas de política de prestígio.

Isso é, a política de prestígio promovida pela UE se dá através da projeção do bloco, no plano externo, como uma unidade quase que estatal ou federal, visando demonstrar poder para o fim de manter uma distribuição atualmente posta (no campo da política comercial e econômica). Mas por outro, também projeta prestígio mediante demonstração de uma suposta unidade para auxiliar a sua política imperialista de angariação de poder político, para o fim de promover a sua condição de ator nas áreas clássicas da política externa (política militar e de segurança), a qual, segundo citado por Kissinger acima, tem sido a pretensão da Europa desde o final da Segunda Guerra Mundial.

A política de prestígio tem sido uma intermediária aos embates internos do bloco. Países como a Inglaterra visualizam com bastante cautela a concessão de sua soberania para a formulação de políticas externas pela União. Por outro lado, as nações europeias entendem o

poder adicional que a UE agrega a seus objetivos como nações. O resultado observado foi a institucionalização das políticas nos moldes atuais, em que a projeção de unidade, ainda que deficitária no plano interno, alcança seu fim no plano exterior, marcado por relações políticas as quais sofrem influências das percepções dos atores políticos envolvidos. Ou seja, no plano da política internacional, há uma preocupação com o que os outros pensam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade de novos atores participarem e influenciarem o cenário internacional, a configuração da política internacional, o comportamento dos atores políticos, as inéditas iniciativas de cooperação política no âmbito da UE, a projeção do mesmo bloco junto à comunidade internacional e principalmente o elemento psicológico do prestígio e suas influências nas relações internacionais instigaram a curiosidade científica, política e jurídica que resultaram no anseio de desenvolver a presente dissertação de mestrado.

As problemáticas impostas rapidamente suscitaram diversas indagações que atravessaram as mais diversas disciplinas e categorias, desde as teorias de relações internacionais e de direito internacional até a análise de documentos como tratados e disposições legais do direito da união, para ao final subsidiar os debates envolvendo o comportamento político de uma entidade que, embora muito estudada, ainda é objeto de reiteradas discussões e embates teóricos entre internacionalistas, juristas e demais acadêmicos.

Tal fato propicia um debate riquíssimo sobre o tema, pois seguramente é possível promover uma série de indagações das mais amplas perspectivas que norteiam a natureza da UE e de seu exercício político. Há um número considerável de variáveis e muito pouco consenso envolvendo os conceitos e interpretações doutrinárias e empíricas envolvendo a temática do exercício da política externa europeia, o que dá margem a inesgotáveis indagações. Aliado a tal questão está o fato de que a fenômeno da UE é de certo modo recente, e mais recente ainda é a sua ação externa e participação de forma institucionalizada no ambiente internacional. Assim, por certo que qualquer debate em torno da política externa do bloco europeu irá atravessar questões e problemáticas inéditas.

Fato é que, a UE emergindo cada vez mais como uma voz ativa na esfera global faz com que entender esse fenômeno e compreender a sua natureza não só seja uma prerrogativa dos demais atores internacionais, mas também uma necessidade acadêmica. Atualmente, Mercosul e UE negociam o que poderá vir a ser a maior área de livre comércio do mundo, através de um inédito acordo internacional entre dois blocos regionais. Isso demonstra que no âmbito das formulações das políticas internacionais, os Estados também vêm perdendo seu espaço que até então parecia soberano e inquestionável, tanto como ator das relações internacionais como de sujeito de direito internacional. Não se conclui por uma ameaça à soberania estatal, pois a formulação e

implementação das políticas através de uma entidade intergovernamental e/ou supranacional pressupõe um acréscimo de poder político, que por certo beneficiará a entidade estatal no alcance de seus objetivos. No caso da UE, essa integração decorreu de uma necessidade imposta pela sua integração comercial e econômica. Porém, aos poucos evoluiu em relações políticas, que viriam a contribuir com a efetividade e relevâncias das nações europeias no globo. Ou seja, a concessão de soberania a uma entidade supranacional passou a ser vista como assunto de sobrevivência dos próprios Estados.

No entanto, alguns países membros ainda não vêem grandes benefícios em ceder sua soberania sobre a formulação de política externa. Essa visão é compreensível ante ao fato que a política externa é uma das representações máximas da soberania estatal. É a capacidade de perseguir objetivos e atuar no plano internacional. Além disso, ela está diretamente ligada à projeção das políticas internas dos países aos demais Estados e OIs. Desse modo, ceder essa prerrogativa a uma entidade supranacional pode representar, ainda que simbolicamente, uma verdadeira derrocada do Estado nacional.

A proposta inicial do bloco europeu, em integrar as economias do continente, instituir um mercado e moeda comum e, acima de tudo, prevenir novos conflitos entre as nações europeias, foi seguramente alcançada. O inimigo comunista não mais ameaça o continente. Por outro lado, atentados terroristas de onze de setembro nos EUA colocaram em alerta nas nações europeias. Em um futuro em que se fala nos BRIC, juntamente com os EUA, como potências mundiais, as nações europeias, de forma individual, apresentam poucas perspectivas de hegemonia como outrora ocorreu. Em maio de 2010, por exemplo, o Brasil, juntamente com a Turquia, tomou frente nas negociações de assunto de segurança internacional, ao negociar diretamente com o Irã um acordo para dar fim ao impasse da suposta produção de armas nucleares pelo regime de Ahmadinejad. As tratativas falharam, mas o caso teve uma grande repercussão política. Ele alertou que a distribuição de poder no plano internacional está se alterando. Além disso, questões de repercussão internacional como Rodada de Doha e Conferências da ONU como a “Rio+20” merecem uma ação conjunta e fortalecida do bloco. Certamente essas são uma das motivações que impulsionam a institucionalização e integração das políticas europeias.

Porém, tais medidas integracionistas no plano político sofrem com acentuadas limitações estruturais/institucionais, bem como nos procedimentos de tomadas de decisões e implementação de suas políticas. Essas barreiras decorrem da consequência lógica de que a

União não foi desenvolvida para ser um ator político, mas acabou se tornando um ao acaso. Não obstante, rapidamente passou a demandar o seu espaço na cena internacional. Como um ator político, a finalidade da UE é buscar poder no cenário internacional, seja em qual vertente política ela atua, pois o poder está intimamente ligado com a própria sobrevivência do ator político nesse plano. Ele representa a moeda de troca na política internacional.

E essa foi uma constatação fundamental para compreender e caracterizar a política externa europeia. A mesma possui características de Estado. Ela se comporta como um no plano internacional. Porém, apresenta características bastante peculiares e únicas no que tange o seu exercício. A primeira delas é que ela é heterogênea e múltipla. A política externa da UE e o poder exercido por ela variam consideravelmente de acordo com a área de política externa que se busca analisar. Para fins do trabalho, em que se optou pelo estudo de duas áreas macro da política – política comercial e econômica de um lado e política de segurança e diplomática de outra (política externa clássica) – verificou-se verdadeiros opostos envolvendo o comportamento e as características do poder e do exercício da política externa.

No plano político comercial, o poder da UE é considerável, a ponto de ser caracterizado como uma potência mundial. Ela se comporta de maneira muito mais eficiente e implementa suas políticas com mais efetividade, dado ao caráter supranacional de suas instituições. E esse grande poder decorre essencialmente do seu grande mercado comum, cujas regulações cabem essencialmente às instituições europeias. Além disso, a União exerce um considerável poder regional junto a seus vizinhos, pois cabe a ela decidir quem terá acesso ao mesmo.

Já no plano da política externa clássica, o caráter intergovernamental de suas instituições prevalece, favorecendo um procedimento muito mais burocrático e pouco efetivo na tomada de decisões e implementações de políticas, o que coaduna com o seu muitas vezes desapontante poder. Como exemplo, cita-se a frustrante resposta do bloco frente aos conflitos no Kosovo, na década de 1990. A UE falhou em promover medidas e controlar um problema “interno”, necessitando de uma intervenção da OTAN liderada pelos EUA. Novamente na Guerra do Iraque, iniciada em 2003, Inglaterra portou-se de forma oposta em relação à países do bloco como França e Alemanha, demonstrando apoio incondicional à invasão norte-americana no país. Tais exemplos demonstram as incoerências e inconsistências que têm marcado a prática da política externa europeia.

Porém, medidas como as reformas nos cargos de Alto Representante e Presidente do Conselho Europeu, bem como a institucionalização da PESC e da PSDC, como ainda a inclusão de cláusulas de solidariedade e defesa mútua no âmbito do TDL, dão o claro indício de que a UE busca aumentar o seu poderio e relevância também nesse plano político. Para isso, além de vincular uma força militar em caso de agressão, projetam políticas externas mais coerentes, consistentes e contínuas.

As perspectivas de promoção institucionais possibilitam que a UE atue no cenário internacional projetando uma unidade e que se comporte como um ator internacional político pleno, semelhante a um Estado e/ou federação, ainda que não possua efetivamente: soberania; capacidade militar; e, centralização de tomada de decisões através por meio de um executivo. Por outro lado, possui outras variáveis que possibilitam a sua projeção como entidade estatal: personalidade jurídica internacional; uma “face” com que os demais atores políticos possam se relacionar; e, um expressivo poder no âmbito comercial e econômico.

A hipótese do presente estudo, de que a UE projeta a sua unidade para o fim de angariar prestígio internacional, foi alcançada. Na realidade, a partir da análise dos pressupostos teóricos, verifica-se que todos os atores políticos do mundo exercem prestígio de uma forma ou de outra. Ao se relacionar em um ambiente, todos os atores buscam transmitir uma imagem. Seja mostrando irredutibilidade sobre determinados debates, seja projetando a sua cultura e seus princípios no plano internacional (através de políticas de *soft power*) ou mesmo se mantendo inerte e neutro aos fatos políticos internacionais. A Suíça, ao adotar políticas de neutralidade junto aos demais Estados, certamente está construindo prestígio. Todos os atores políticos expressam uma forma de comportamento, o que se traduz em busca por legitimidade, moralidade, força e, conseqüentemente, prestígio.

A força da UE está em suas capacidades econômicas, bem como políticas. Se um país fosse, seria a maior economia do mundo⁵⁰⁴, além de que abarca, atualmente, uma população de cerca de 500 milhões de

⁵⁰⁴ Segundo dados da Central Intelligence Agency (CIA) norte-americana, o bloco respondeu por US\$ 14,9 trilhões em 2010 (est.). Vide: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>> Acesso em: 29 maio 2011.

habitantes⁵⁰⁵, com uns dos maiores níveis de renda *per capita* do mundo, dotadas de arsenal nuclear e força militar com tecnologia de ponta. Além disso, com força política de peso. Desse modo, é na unidade que residirá o poder europeu. Contudo, nos quadros atuais da UE, deve-se sempre ressaltar as diferentes formas de poder e exercício político decorrentes de sua ação externa. Conforme já mencionado, verificam-se características altamente opostas nas políticas exteriores clássicas e na política comercial e econômica, mas os seus objetivos políticos são os mesmos: poder. Uma busca manter, outra busca angariar poder. E o meio percorrido, conforme visto, é a política de prestígio de projeção unidade.

As novas etapas do comportamento político da UE ainda permanecem um mistério. A crise econômica que assola o continente desde 2008 tem afetado as próprias instituições europeias. Em tempos de crise, os Estados nacionais têm visto a integração como uma ameaça e não como uma oportunidade. Os países buscam se fechar, prejudicando muitas vezes os demais membros do bloco. Um grande exemplo de que a integração vem sendo questionada pela população pode ser vista pelo recente resultado das eleições para o parlamento europeu de 2009, que verificou um crescente aumento da representação de partidos de extrema direita⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ EUROSTAT. **Total population.** Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>> Acesso em: 29 maio 2011.

⁵⁰⁶ Partidos de extrema-direita obtiveram grandes ganhos no Reino Unido, Áustria, Países Baixos e Hungria. O *British National Party* (BNP) conquistou dois assentos no Parlamento da União Européia pela primeira vez na história. O BNP deve se juntar com outros partidos de extrema direita de Países Baixos, Hungria e Áustria que têm criticado o Islã, imigrantes e minorias. In. AL JAZEERA. **EU election sees swing to the right.** 2009. Disponível em: <<http://english.aljazeera.net/news/europe/2009/06/200968133518359731.html>> Acesso em: 23 jun. 2009. Tradução livre. Três dos 22 assentos da Hungria foram para o partido de extrema-direita *Jobbik*, que se autodescrevem contrários à imigração. Por outro lado, partidos de esquerda, como os Trabalhistas da Inglaterra, partido do ex-premiê britânico Gordon Brown foi um dos grandes derrotados das eleições parlamentares, assim como o partido do então primeiro-ministro espanhol Zapatero. Os partidos de centro-direita do ex-presidente francês Sarkozy, a UMP, obteve 28,5% dos votos, deixando a oposição socialista com apenas 17%. O partido alemão “*Christian Democratic Union*” (CDU), da chanceler Angela Merkel, angariou aproximadamente 38% dos votos, baixa queda com relação à eleição passada –

A atual composição chega a preocupar, não só pelos ideais dos novos parlamentares da UE, mas do sentimento e da expressão da vontade popular na referida eleição. Políticas nacionalistas, em alta na atual crise, podem contaminar os ideais de integração, livre circulação de pessoas e mercadorias, e a Europa como um continente solidário. As eleições de 2009 registraram um recorde de maior abstenção da história, o que demonstra ainda mais o descontentamento da população com a comunidade europeia. Isso é, em uma época desfavorável, como a atual recessão, a política nacional triunfa sobre os interesses comuns. Líderes se movem para proteger suas próprias indústrias, trabalhadores e eleitores, à custa daqueles em outros países. Trabalhadores ainda se irritam com os sacrifícios feitos em nome da integração.

Por outro lado a UE tem assumido um papel visando amenizar os impactos da crise econômica no continente. Tudo indica que será assinado um novo tratado entre os Estados membros, aos menos daqueles pertencentes à Zona do Euro, para o fim de vincular medidas de responsabilidade fiscal e econômica. Tais medidas são impopulares, mas representam um importante ato da União visando a manutenção de sua maior fonte de poder: a sua economia e mercado único. Inequivoco que o enfraquecimento do Euro irá repercutir negativamente no poder da UE. Por essa razão, conclui-se que a União irá evitar a qualquer custo a saída de qualquer um de seus membros da Zona do Euro. Os prejuízos econômicos talvez não compensem os prejuízos políticos.

Com relação ao futuro da política externa europeia, pouco se pode prever. Certamente sedimenta no desempenho dos “rostos” da União: a Alta Representante da União e o Presidente do Conselho Europeu. Assim como Solana foi uma figura determinante para afirmar a UE como um ator político de influência e respeito, muita responsabilidade recai sobre Ashton e Van Rompuy sobre o que será feito em nome da União e onde se chegará no plano político internacional, o qual se apresenta cada vez mais multipolar e complexo.

o partidos menores teriam sido os grandes vencedores na Alemanha. *In*. BBC. **Election results across Europe**. 2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8088838.stm>> Acesso em: 23 jun. 2009. Tradução livre.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. **The Journal of Conflict Resolution**. v. 42. n. 1: Sage Publications, 1998.

ABI-SAAB, Georges. La notion d'organisation internationale: essai de synthèse. *In: Le concept d'Organisation internationale*. Paris: UNESCO, 1980.

AL JAZEERA. **EU election sees swing to the right**. 2009. Disponível em: <<http://english.aljazeera.net/news/europe/2009/06/200968133518359731.html>> Acesso em: 23 jun. 2009.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da guerra fria**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ALDERSON, Kai (Org.); HURRELL, Andrew (Org.). **Hedley Bull on International Society**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2000.

AMARAL JUNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton . **A União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de; ARBUET-VIGNALI, Heber; RIPOLL, Roberto Puceiro. **Derecho Internacional Público: principios, normas y estructuras**. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2005.

ARENAL, Celestino del. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1990.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB. 1986.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules For The World: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004.

BARRAL, Welber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. ed. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

BARKIN, J. Samuel. **International organization**: theories and institutions. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

BASTID, Suzanne. **Cours de Droit International Public**: Problèmes juridiques posés par les Organisations internationales (1971-1972). Paris, 1971.

BBC NEWS. **Baroness Ashton appointed as EU's foreign policy chief**. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8369477.stm> Acesso em: 26 maio 2010.

_____. **Election results across Europe**. 2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8088838.stm>> Acesso em: 23 jun. 2009.

_____. **Profile: First EU President Herman Van Rompuy**. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8358504.stm>> Acesso em: 24 maio 2012. Tradução livre.

BECK, Ulrich. A questão da legitimidade. **Revista Humboldt**. São Paulo: Goethe-Institut. n. 87, 2003.

BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional e o Século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial mais justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001.

BENETT, Alvin; OLIVER, James. **International Organizations**: principles and issues. ed. 7. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

BERTEA, Stefano. Looking for coherence within the European Community. **European Law Journal**. v. 11. n. 2, 2005.

BEULAC, Stephane. The Westphalian Model in Defining International Law: Challenging the Myth. **Australian Journal of Legal History**. v. 7. pp. 181-213, 2004

BLIN, Arnaud. **1648, La Paix de Westphalie**: ou la naissance de l'Europe politique moderne. Bruxelles: Complexe, 2006.

BOHMAN, James (Org.); LUTZ-BACHMANN, Matthias (Org.). **Perpetual Peace: essays on Kant's Cosmopolitan Ideal**. Cambridge: The MIT Press, 1997.

BRANDÃO, Ana Paula; FERNANDES, Luis Filipe. **O Modelo Político da União Européia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal**. Braga: Universidade de Minho, 2001.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. London: Routledge, 1999.

_____. **The European Union as a Global Actor**. 2 ed. London: Routledge, 2006.

BRIERLY, J. L. **The Outlook for International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1944.

BROSSET, E.; CHEVALLIER-GOVERS, C.; EDJAHARIAN, V.; SCHNEIDER, C. **Le traité de Lisbonne**. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne? Bruxelles: Bruylant, 2009.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. Tradução por Sérgio Bath. São Paulo: UnB, 2002.

_____. **The Anarchy Society: a study of order in world politics**. 4 ed. New York: Columbia University Press, 2012.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. **El Derecho Internacional en un mundo en cambio**. Madrid: Tecnos, 1984.

CASSEN, Bernard. **Le Monde Diplomatique Brasil. O multilateralismo em questão**. Ano 3. n. 27. 2009.

CASSESE, Antonio. **Le droit International dans un Monde divisé**. Paris, 1986. Tradução livre.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>> Acesso em: 29 maio 2011.

CHONG, Alan. The post-international challenge to foreign policy: signposting 'plus non-state' politics. **Review of International Studies**. v. 28. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 783-795, 2002.

CLARK, Ian. **International Legitimacy and World Society**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia**. 1957. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_PT_0001.tif> Acesso em: 30 abr. 2012.

CONFORTI, Benedetto. **Diritto Internazionale**. ed. 5. Napoli: Scientifica, 1999.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Laeken Declaration on the Future of the European Union**. Laeken, 2001. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu>> Acesso em: 23 maio 2012.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. **Réparation des Dommages Subis au Service des Nations Unies**: avis consultatif du 11 avril 1949. Leyde: A.W. Sijthoff. 1949.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Opinion 1/94**, 15 nov 1994. p. 1-123.

COVELL, Charles. **Kant and the Law of Peace**: a study in the philosophy of international law and international relations. Gordonsville: Palgrave MacMillan, 1998.

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

CROXTON, Derek; TISCHER, Anuschka. **The Peace of Westphalia**: a historical dictionary. Westport: Greenwood, 2001.

CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução por Sérgio Bath. Brasília: UnB, 2000.

DA CUNHA, Paulo Ferreira. **Teoria da Constituição**, I. mitos, memórias, conceitos. Lisboa, 2002.

DAL RI JR., Arno (Org.) ; OLIVEIRA, Odete Maria (Org.) . **Direito Internacional Econômico em Expansão: Desafios e Dilemas**. 2.a. ed. Ijuí: Unijuí, 2005.

_____. (Org.); MARQUES, Guilherme Bez (Org.); ARRUDA, Sônia Regina (Org.) . **Santa Catarina nas Relações Internacionais. Desafios da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina no Cenário Internacional**. Florianópolis: Assembléia Legistiva do Estado de Santa Catarina e Fundação José Boiteux, 2010.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. 2. ed. Brasília: UnB, 1982. p. 233-234. Traduzido por Maria Rosinda Ramos da Silva.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Instituciones de Derecho Internacional Público**. 7 ed. Madrid, 1990. p. 33..

_____. **Las Organizaciones Internacionales**. 8 ed. Madrid: Tecnos, 1994.

_____. **Las Organizaciones Internacionales**. 10 ed. Madrid: Tecnos, 1998.

DORMOY, Daniel. **Droit des Organisations Internationales**. Paris: Dalloz, 1995.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**. São Paulo: Unesp, 2005.

DUPUY, René-Jean. **Le Droit International Public**. 7 ed. Paris, 1992.

EMADI-COFFIN, Barbara. **Rethinking International Organization: Deregulation and Global Governance**. London e New York: Routledge, 2002.

EUROPEAN COMMUNITY. **The Treaty of Rome**. 1957. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf> Acesso em: 22 maio 2012. Tradução livre.

EUROPEAN UNION. **Consolidated version of the Treaty of European Union**. 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html>> Acesso em: 20 maio 2012. Tradução livre.

_____. **The Schuman Declaration of 9 May 1950**. Disponível em:
<http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm> Acesso em: 12 maio 2012.

EUROSTAT. **Total population**. Disponível em:
<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>> Acesso em: 29 maio 2011.

FALK, Richard. **Predatory Globalization: a critique**. Oxford: Polity Press, 1999.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FERNÁNDEZ, Wilson. **MERCOSUR: Economía, política y estrategia en la integración**. Montevideo:FCU, 1992.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

FITZMAURICE, Gérald. **Annuaire de la Commission du Droit International**. 1956.

FORTE, Umberto. **União Européia. Comunidade Econômica Européia (Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal)**. Tradução de Ana Tereza Marino Falcão. São Paulo: Malheiros, 1994.

FRAGOLA, Massimo. **Il Trattato di Lisbona**. Milano: Giuffrè, 2010.

FRANKE, Mark. **Global limits: Immanuel Kant, International Relations and Critique of World Politics.** Albany: State University of New York Press, 2001.

GANTET, Claire. **La paix de Westphalie (1648): une histoire sociale, XVII-XVIII siècles.** Paris: Belin. 2001.

GASPERS, Jan. The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon. **Humanitas Journal of European Studies.** v. 2. n. 1, 2008.

GAUTTIER, Pascal. Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union. **European Law Journal.** v. 10. n. 1. p. 23-41, 2004.

GILLS, Barry. **Globalization and the Politics of Resistance.** Basingstoke: Macmillan, 2000.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais.** p. 7. Disponível em:
<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf>
Acesso em: 10 jul. 2011.

HAINÉ, Jean-Yves. ESDP and NATO. In. GNESOTTO, N. **EU Security and Defense Policy: The First Five Years,** Paris: Institute for Security Studies, 2004.

HEDGES, Robert. **International Organization.** London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1935.

HILL, Christopher; SMITH, Karen. **European Union Foreign Policy: key documents.** London: Routledge, 2000.

_____.; SMITH, Michael. **International Relations and the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. **International Relations and the European Union.** 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

HILL, Norman. **International Organization.** New York: Harper, 1952.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, Heidi. **Pondering Postinternationalism**: a paradigm for the Twenty-First Century. Albany: State University of New York Press, 2000.

HOFFMANN, Andrea; HERZ, Monica. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, 2004.

HOLZNER, Burkhardt; MARX, John. **Knowledge Application**: the knowledge system in society. Boston: Allyn and Bacon, 1979.

HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE.
Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty: third report session 2007-08. London: The Stationery Office Limited, 2008.

HRUSKOVIC, Michal; KOPALOVA, Jana. The current profile of EU external relations: is there in your view any possibility to improve their effectiveness? **The EU and the world**: new challenges and trends. Florence, 2012.

ION, Dora. **Kant and International Relations Theory**: cosmopolitan community-building. London e New York: Routledge, 2012.

JAHN, Beate. **Classical Theory in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JOSELIN, Daphné; WALLACE, William. **Non-State Actors in World Politics**. Basingstoke: Palgrave, 2001.

JÚNIOR, Alberto do Amaral; RATTON, Michelle. **União Européia**. São Paulo, Aduaneiras, 2002.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organizations**: the politics and processes of global governance. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael Charles. **International relations theory and the politics of European integration**. London: Routledge, 2000.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. **The Foreign Policy of the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

KIM, Youngho. Does prestige matter in international politics? **Journal of International and Area Studies**. v. 11. n. 1., 2004. pp. 39-55.

KING, A. D. (Org.). **Culture, Globalization and World-System**. Basingstock: MacMillan, 1991. JAMESON, Fredric; MIYOSHI, Masão. (Orgs.). **The Culture of Globalization**. Durham: Duke University Press, 1998.

KISSINGER, Henry. **White House years**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011. p. 81.

_____. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

_____. SPIEGEL Interview with Henry Kissinger. New York: 2008. **Spiegel International**. 02 ago. 2008. Entrevista concedida a Gregor Peter Schmitz e Gabor Steingart. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,535964,00.html>> Acesso em: 28 maio 2011.

KLABBERS, Jan; PETERS, Anne; ULFSTEIN, Geir. **The Constitutionalization of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KLEINGELD, Pauline. **Kant and Cosmopolitanism: the philosophical ideal of world citizenship**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KOEB, Eleonora. A more political EU external action: implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries. **InBrief**. n. 21. Maastricht: ECDPM, 2008.

KRAHMANN, Elke. **Multilevel Networks in European Foreign Policy**. Aldershot: Ashgate Publishing, 2003.

KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. International Organization: a state of the art on art of the state. **International Organization**. v. 40. n. 4. pp. 753-775. The MIT Press, 1986.

KURPAS, Sebastian. **The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations**. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007.

LECHNER, Frank. **Globalization: the making of World Society**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009.

LUARD, Evan. **International Society**. New York: New Amsterdam Books, 1998.

MACEDO, Magda Helena Soares. **Manual de metodologia da pesquisa jurídica**. ed. 2. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2001.

MANNERS, Ian. The normative ethics of the European Union. **International Affairs**.v. 84. n. 1, 2008. p. 45-60.

MANSFIELD, Edward, **International Organization: a reader**. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.

MAPEL, David(Org.); NARDIN, Terry (Org.). **International Society: diverse ethical perspectives**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

MAYALL, James. **Nationalism and International Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions' (1994-1995), **International security**, v. 19, n. 3, p. 5-49.

MENDELSON, Barak. Sovereignty under attack: the international society meets the Al Qaeda network. **Review of International Studies**. v. 31. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 45-68, 2005.

MERLE, Marcel. **La politique Étrangère**. Paris: Presses Universitaire de France, 1984.

_____. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1981. Traduzido por Ivonne Jean.

_____. **Sociología de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Alianza, 1978.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. ed. 4. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIGDAL, Joel. **State in Society**: studying how states and societies transform and constitute one another. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MILLER, Gregory. Hypotheses on Reputation: Alliance Choices and the Shadow of the Past. **Security Studies**. v. 12. n. 3, 2003. pp. 40-78.

MITRANY, David. **A working peace system**. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

MISSIROLI, Antonio. The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP. **Briefing paper**. Brussels: European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, 2008.

_____. European Security Policy: the challenge of coherence. **European Foreign Affairs Review**. v. 6. p. 177-196, 2001.

MÖLLING, Christian. ESDP after Lisbon: more coherent and capable? **CSS Analyses in Security Policy**. v. 3. n. 28. Zurich: Center for Security Studies, ETH, 2008.

MONACO, Riccardo. **Lezioni di organizzazione internazionale 1**. Principi generali. 2 ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1985.

MONNET, Jean. **Memórias**. Tradução: Ana Maria Falcão. Brasília: UNB, 1986. p. 257.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Traduzido por Oswaldo Biato. São Paulo: UnB, 2003

NARDIN, Terry. **Lei, Moralidade e as Relações entre os Estados**. Tradução por Élcio Gomes Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

NELSEN, Brent; STUBB, Alexander. **The European Union**: readings on the theory and practice of European integration. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003.

NEUMANN, IverB..The English School and the practices of world society. **Review of International Studies**. v. 27. n. 3. pp. 503-507.Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NUTTALL, Saimon. **European Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. **The CFSP Provisions of the Treaty of Amsterdam**: an exercise of Collusive Ambiguity, 1997.

NYE , Joseph Samuel. **Soft Power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

O'BRIEN, Robert; GOETZ, Anne Marie; SCHOLTE, Jan Aart; WILLIAMS, Marc. **Contesting Global Governance**: multilateral economic institutions and global social movements. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

O'NEILL, Barry. **Honor, Symbols and War**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

_____. Nuclear weapons and national prestige. **Cowles Foundation Discussion Paper No. 1560**. New Haven: Cowles Foundation for Research in Economics - Yale University, 2006.

OCAÑA, Juan Carlos. União Europeia: O Processo de Integração e a Cidadania Europeia. Tradução de: Ana Lucas, Manoela Lamy e Joaquim Raminhos. **Historia del Siglo 20**. 2003. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/maastricht.htm>>. Acesso em: 4 maio 2012.

OECD; NORTH-SOUTH CENTRE OF THE COUNCIL OF EUROPE. **Civil Society and International Development**: OECD Publishing, 1998.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais**: estudos de introdução. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. **Velhos e Novos Regionalismos**. Ijuí: Unijuí, 2009.

OLSSON, Giovanni. **Poder Político e Sociedade Internacional Contemporânea**. Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. **Relações Internacionais e seus atores na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2003.

ORTOLEVA, Francesco. From Normative Power to Great Power Politics: Change in the European Union's Foreign Policy Identity. **Miami-Florida European Union Center of Excellence**. v. 5. n. 14, 2008.

OSICA, Olaf. Towards a Defence Union? The future of the ESDP after the Constitutional Treaty failure. **Natolin Analyses 8/2007**. Warsaw: Natolin European Centre, 2007.

PEASE, Kelly-Kate. **International organizations**: perspectives on governance in the twenty-first century. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais**: temas, atores e visões. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito Internacional Público**. 2 Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. Traduzido por Vitor Marques Coelho.

PETERS, Anne; KOEHLIN, Lucy; FÖRSTER, Till; FENNER ZINKERNAGEL, Gretta. **Non-State Actors as Standard Setters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PEREIRA, D. C. . União Européia: a Política Externa e de Segurança Comum e a emergência de uma nova configuração internacional de poder. In: XVII Encontro Regional de História - O lugar da História, 2004, Campinas. **Anais do XVII Encontro Regional de História - O lugar da História**. Campinas : UNICAMP, 2004.

PIMENTEL, Luiz Otávio. Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE.. In: Luiz Otávio Pimentel. (Org.). **Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE..** 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

POMERANZ, Kenneth; TOPIK, Steven. **The World that Trade Created: society, culture and global economy.** 2 ed. London: M.E. Sharpe Inc., 2006

PORTELA, Clara; RAUBE, Kolja. (In-)Coherence in EU Foreign Policy: exploring sources and remedies. European Studies Association Bi-annual Convention, 2009. Los Angeles. **Anais...**

QUADROS, Fausto de. **Direito das comunidades Européias e direito internacional público.** Lisboa: Ed. Coimbra, 1991.

RECTOR, Chad. Federations and International Organizations. **IPES Annual Meeting.** Princeton: Princeton University Press, 2006.

REGELSBERGER, E.; SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. **Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond.** Boulder: Lynne Rienner, 1997.

REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan. **Autonomous Policy Making by International Organizations.** New York: Routledge e ECPR Studies in European Political Science, 1998.

REUTER, Paul. Quelques Réflexions sur le Vocabulaire du Droit International In: **Mélagens offerts ao Doyen Trotabas.** Paris: LGDJ, 1970. Texto reeditado em: REUTER, Paul. **Le Développement de l'Ordre Juridique International.** Paris: Economina, 1995.

REYNOLDS, Philip Alan. **Introduccion al Estudio de las Relaciones Internacionales.** Madrid: Tecnos, 1977.

RITTBERGER, Volker; ZANGL, Bernhard; STAISCH, Matthias. **International Organization: polity, politics and policies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006. Traduzido para o inglês por Antoinette Groom. Consultor de Tradução: A.J.R. Groom.

RUSSELL, Roberto. **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SASSEN, Saskia. **The global city: New York, London and Tokyo**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCHMITTER, Philippe. Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration. **International Organization**. Cambridge. v. 23, n. 1, p. 161-166. 1969.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SELLERS, Mortimer (orgs.). **Autonomy in the Law**. Dordrecht: Springer, 2008.

SKLAIR, Leslie. **Sociology of the Global System**. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

SMITH, Hazel. **European Union Foreign Policy: what it is and what it does**. London: Pluto Press, 2002.

SMITH, Michael. **Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SOLANA, Javier. **Securing Peace in Europe**. 1998. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981112a.htm>> Acesso em: 1 jul. 2012.

SPINELLI, Altiero. **Per Un'Europa Libera e Unita**: progetto d'un manifesto. 1944. Disponível em: <<http://www.altierospinelli.org/manifesto/it/pdf/manifesto1944it.pdf>> Acesso em: 12 maio 2012.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? Curitiba: Juruá, 2000.

STERN, Geoffrey. **The Structure of International Society**: an introduction to the study of international relations. 2 ed. London: Pinter, 2000.

SWEET, Alec (Org.); SANDHOLTZ, Wayne (Org.); FLIGSTEIN, Ned (Org.). **The Institutionalization of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TAYLOR, Paul. **International Organization in the Modern World**: the regional and the global process. London e New York: Pinter, 1995.

THOMAS, George *et al.* **Institutional structure**: Constituting State, Society and the Individual. Beverly Hills: Sage, 1987.

TOUSCOZ, Jean. **Direito Internacional**. Mem Martins: Europa-América, 1994. Traduzido por Nuno Canas Mendes.

TRINDADE, José Luciano. **À paz perpétua de Kant e a sociedade internacional contemporânea**. Ijuí: Unijuí, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. **Ato Único Europeu**. 1986.

_____. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 19 maio 2012.

_____. **Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados**. Amsterdã, 1997. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>> Acesso em: 20 maio 2012.

_____. **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia**. 2008. Disponível em: <http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=1317883> Acesso em 24 maio 2012.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VATTEL, Emmerich de. **O direito das gentes**. Ijuí: Unijuí, 2008. Traduzido por Ciro Mioranza.

VINACKE, Harold. **International Organization**. New York: F.S. Crofts & Co, 1934.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-System Analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WATSON, Adam. **The Evolution of International Society: a comparative historical analysis**. London e New York: Routledge, 2009.

WAYNMAN, Frank; DIEHL, Paul. **Reconstructing Realpolitik**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2007.

WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais**. Traduzido por João de Oliveira Dantas *et al.* Brasília: UnB, 1985.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. Brasília: UnB, 2002.

_____. **International Theory: the three traditions**. Ed. By Gabriele Wight and Brian Porter. Leicester: Leicester University Press, 1991.

WILHELMY, Manfred. **Política internacional. Enfoques y realidades**. Buenos Aires: GEL, 1988.

WITHMAN, Richard. Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms? **CFsP Forum**. v. 6. n. 2, 2008. p. 1-5, 2008.

WYLIE, Lana. We care what they think: prestige and Canadian foreign policy. ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2006. Toronto. **Anais...** Toronto, York University, 2006.

ZIELONKA, Jan. **Paradoxes of European Foreign Policy**. The Hague: Kluwer Law International, 1998.