

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FRANCIS PUHL EIDT

**A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA – UM
JOGO DE TRÊS NÍVEIS: UMA VISÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

PORTO ALEGRE

2011

Francis Puhl Eidt

**A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA – UM
JOGO DE TRÊS NÍVEIS: UMA VISÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico E. Duarte

Porto Alegre

2011

Eidt, Francis Puhl, 1988-

A Política Externa e Segurança Comum da União Europeia – Um Jogo de Três Níveis: uma visão da Análise de Política Externa / Francis Puhl Eidt . – Porto Alegre, RS, 2011.

Referências.

1.União Europeia-Relações Exteriores-1945-.2.Países da União Europeia-Relações Exteriores-1945-. I.Título.

FRANCIS PUHL EIDT

**A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA – UM
JOGO DE TRÊS NÍVEIS: UMA VISÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico E. Duarte

Data: __/__/__

Banca Examinadora:

José Miguel Quedi Martins
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Jacqueline Angélica Hernandez Haffner
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aos melhores mestres de uma caminhada em curso, Álvaro e Otília.

Agradeço, primeiramente, à ajuda e ao empenho do professor Érico Duarte, sempre disposto a orientar a direção correta, para que os meus objetivos fossem alcançados.

Agradeço a minha família, fonte de inspiração e exemplo.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelas oportunidades oferecidas.

Agradeço aos meus colegas de CMA CGM, por compreender as minhas constantes idas e vindas, pelos ensinamentos diários e pela amizade.

Agradeço aos amigos que ajudaram na concretização deste trabalho.

Agradeço aos amigos que, mesmo distantes, estiveram presentes, quando precisei.

“The formulation of a problem is often more essential than its resolution which may be merely a matter of mathematical or experimental skill. To raise new questions, new possibilities, to regard old problems from a new angle, requires creative imagination and marks real advance in science.”

Einstein e Infeld

“A number of images put together a certain way become something quite above and beyond what any of them are individually.”

Francis Ford Coppola

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo de estudo do processo de tomada de decisão da Política Externa e Segurança Comum da União Europeia. Para explicar seu funcionamento será utilizado como referência a Análise de Política Externa. Adaptando-se a ideia de Putnam (1988), é afirmado que existe um 'Jogo de Três Níveis' no cerne do processo decisório desse órgão. A partir desse pensamento, demonstra-se que tem ocorrido uma constante evolução da identidade dos Estados-Membros da União Europeia, em que há um processo positivo de integração e cooperação em assuntos de política externa, segurança e defesa comuns dentro da União.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa e Segurança Comum (PESC), União Europeia (UE), Análise de Política Externa (APE), Adaptação, Jogo de Três Níveis, Identidade, Construtivismo.

ABSTRACT

This paper main goal is to identify the Common Foreign and Security Policy of the European Union foreign policy decision-making process. In order to achieve this objective, the use of Foreign Policy Analysis will be the background framework. Adapting Putnam's (1988) idea of a Two-level Game, it will be shown that the Common Foreign and Security Policy works through a Three-level Game decision-making process. It is also shown that there has been a daily evolution in the European Union Member-States identity, with a positive integration and cooperation process regarding common foreign policy, security and defense issues within the Union.

KEY-WORDS: Common Foreign and Security Policy (CFSP), European Union (EU), Foreign Policy Analysis (FPA), Adaptability, Three-level Game, Identity, Constructivism.

ABREVIATURAS E SIGLAS

APE - Análise de Política Externa

AUE - Ato Único Europeu

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CES - Centre for European Studies

CEs - Comunidades Europeias

CPE - Cooperação Política Europeia

COREPER – Conselho de Representantes Permanentes

Euroatom - Comunidade Europeia de Energia Atômica

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização Tratado Atlântico Norte

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e Segurança Comum

PoCo – Political Committee (Comitê Político)

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	19
2.1 ANTECEDENTES	20
2.1.1 <i>Histórico e Evolução da Análise de Política Externa</i>	20
2.1.2 <i>APE no Pós-Guerra Fria</i>	23
2.2 A APE COMO CAMPO DE ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	25
2.3 PUTNAM E O JOGO DE DOIS NÍVEIS DE ANÁLISE	30
2.4 ADAPTABILIDADE DE APE: O JOGO DE MÚLTIPLOS NÍVEIS DE ANÁLISE	33
3. POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA	36
3.1 A EUROPA NO IMEDIATO PÓS-GUERRA	38
3.2 A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA (CPE)	41
3.3 A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM: O SEGUNDO PILAR DA UNIÃO EUROPEIA.....	49
3.3.1 <i>Atores</i>	53
3.3.1.1 O Conselho Europeu e o Conselho de Ministros	54
3.3.1.2 O Alto Representante da União de Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança.....	55
3.3.1.3 A Comissão.....	55
3.3.1.4 O Conselho de Representantes Permanentes (COREPER) e o Comitê Político (PoCo).....	56
3.3.1.5 O Parlamento Europeu	56
3.3.1.6 A União da Europa Ocidental (UEO)	57
3.3.1.7 A OTAN	58
3.3.2 <i>Instrumentos</i>	58
3.3.2.1 Instrumentos Econômicos	59
3.3.2.2 Diplomacia	60
3.3.2.3 A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e o Mecanismo de Reação Rápida.....	61
4. A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	64
4.1 A POLÍTICA EXTERNA DE SEGURANÇA COMUM À LUZ DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	65
4.2 A ADAPTABILIDADE DA APE: A POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO E O JOGO DE MÚLTIPLOS NÍVEIS DE ANÁLISE	69
4.3 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E O PENSAMENTO CONSTRUTIVISTA: O PAPEL DE IDENTIDADES E INTERESSES, A SOCIALIZAÇÃO DA BUROCRACIA E O JOGO DE TRÊS NÍVEIS	79
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS.....	88

1. INTRODUÇÃO

O Tratado de Maastrich, ou Tratado da União Europeia (TUE), aprofundou e ampliou o contínuo processo de integração europeu, que se iniciou durante a década de 1950 e tem alterado não só as estruturas econômicas, políticas e sociais de seus Estados-Membros, mas também a forma com que seus parceiros e rivais se posicionam frente a essa Organização Internacional. Embora com a ocorrência de alguns sérios percalços nos últimos tempos como, por exemplo, a rejeição de uma Constituição e a crise fiscal que tem abalado alguns de seus países membros, são notáveis os esforços e resultados que a União Europeia (UE) alcançou no passar dos últimos anos em termos de integração e superação de questões internas, a fim de atingir um consenso em diversos assuntos e de buscar a aplicação de uma política externa comum.

A Política Externa e Segurança Comum (PESC) da UE é, junto com a Cooperação Policial e Judicial Penal e as Comunidades Europeias, um dos três “pilares” fundamentais da União. Contudo, embora seja uma política comum, o instrumento para a aplicação da PESC não é a integração, mas a cooperação entre os Estados-membros da UE, enquanto o objetivo final a ser atingido é a busca por uma união das políticas europeias, sendo o seu instrumento a adoção de políticas conjuntas e sincronizadas entre si (MARTÍN e NOGUERAS, 2004, p. 679-699).

Entretanto, com a evolução da cooperação entre os Estados-membros, podemos considerar que há um aprofundamento dessa relação intergovernamental, que passa a ser não mais a busca de objetivos exclusivos dos seus formadores dentro desse órgão, e sim uma tendência a alcançar objetivos externos comuns, por meio do significativo aumento do nível de institucionalização e coordenação conjunta (TONRA, 2003, p. 732.), devido à alteração da identidade dos responsáveis pela formulação de suas políticas (GLARBO, 1999, p. 649). Portanto, o objetivo principal do trabalho é explicar o funcionamento da PESC da UE, dando ênfase ao seu processo decisório. A partir desse estudo, os objetivos secundários são traçar as

diretrizes e as tendências das decisões a serem tomadas pela UE no desenvolvimento da PESC.

Por ser um tema bastante amplo e complexo, é inevitável tentar compreendê-lo sem que significativas reduções ou simplificações sejam feitas. Por isso, o presente trabalho se limita a explicar somente o funcionamento da PESC, através dos conceitos da Análise de Política Externa (APE). Por isso, procura explicar de que forma são tomadas as decisões em matéria de política externa no contexto da UE, devido à sua relevância para o sistema internacional.

O processo de integração europeia trouxe muitas mudanças e inovações na política e economia internacional, e o estudo a respeito da estrutura responsável pelo processo decisório da PESC permitirá um maior entendimento do sistema da política externa e da segurança comum europeias, visando facilitar as previsões dos rumos que serão tomados pelo grupo que domina a produção e ação política desse setor da UE. Não obstante a UE seja um organismo internacional em constante evolução, um melhor entendimento da estrutura e do funcionamento da Política Externa Europeia, e, conseqüentemente, de sua complexa área de abrangência, permite também o acesso a um conhecimento básico, para que encontremos mais facilmente uma padronização e previsibilidade em seus processos decisórios em determinadas situações.

Além disso, a PESC é um organismo bastante peculiar dentro do campo das Relações Internacionais, pois, apesar de ter na sua formação um caráter intergovernamental, toma decisões em nome dos Estados-Membros, sendo um ativo participante do sistema internacional. Inclusive, esse constante processo de integração tem transformado-a positivamente em uma política de atuação comum, separando-se, em alguns casos, das políticas nacionais, embora ainda se encontrem entraves internos e externos à sua autonomia decisória.

Podemos perceber também que, conquanto os Estados-Membros tenham autonomia em determinadas situações de política externa, sempre é levado em conta qual seria a posição a ser adotada pela UE, para que uma decisão concreta seja tomada por esses países. Disso deduz-se que há, de fato, um gradativo aumento da relevância da PESC para a política internacional, já que, até alguns países-membros céticos em relação ao sistema de política externa da União

Europeia, como o Reino Unido, adequaram a sua forma de agir com o passar do tempo (HURD, 1981, p. 383 apud SMITH, M., 2004, p. 113), corroborando a importância do estudo da PESC para as Relações Internacionais contemporâneas.

O Brasil vê a UE como um dos seus principais parceiros tanto em termos econômicos quanto políticos, e uma melhor compreensão do funcionamento do processo de tomada de decisão dessa organização pode ser considerada uma questão estratégica, visto que uma previsão mais real de quais, e de que forma, ações serão tomadas por esse parceiro possibilita uma atuação mais pragmática da política externa nacional em relação não só a esse ator, como também ao sistema internacional. Com um maior conhecimento do funcionamento do processo decisório europeu, podemos ter uma maior facilidade em atingir os objetivos de política externa brasileira, prevenindo ou instigando a decisão a ser tomada dentro da União Europeia.

Contudo, há, no ensino das Relações Internacionais no Brasil, uma preponderância da história das relações internacionais sobre as ciências humanas e sobre as ciências sociais aplicadas (ALMEIDA, 1999, p. 119 apud FARIA, 2009, p. 2.), e, embora haja, nas palavras de Faria (2009, p. 2.):

“[o] amadurecimento, no plano acadêmico, no campo das RIs no país e a progressiva politização de nossa política externa”, ainda há “[...] uma] incipiência, na academia brasileira, da subárea de Análise de Política Externa”.

Inclusive, as grades curriculares dos cursos de Relações Internacionais oferecidos dão preferência maior aos aspectos históricos do que ao pensamento analítico e de aprofundamento crítico e teórico, preconizado pela sociologia e pela ciência política (Ibid, 2009, p. 2).

Apesar de relativamente pouco explorado pela comunidade acadêmica brasileira, o estudo da APE é de grande valia para o entendimento do processo de tomada de decisão, e a difusão dessa forma de estudar o processo decisório em termos de política externa se faz bastante importante, especialmente em um momento em que é visível que não apenas as influências sistêmicas definem a política externa, mas essa também é condicionada internamente por seus grupos de influência.

Morgenthau (1985) define o pensamento do realismo clássico, sendo a busca incessante do Estado-nação pelo poder e dominação do sistema anárquico das relações internacionais o pressuposto básico e sua característica intrínseca (MEARSHEIMER, 2001, p. 15). Essa visão é criticada pelos neorrealistas, especialmente Kenneth Waltz (1979), o qual afirma que os estados não são intrinsecamente agressivos, todavia buscam sua sobrevivência no sistema internacional, procurando sempre sobrepôr o seu próprio interesse sobre os demais atores. Diferentemente de Morgenthau, Waltz enfatiza que é a estrutura do sistema, em particular a anarquia do sistema internacional, a responsável pela preocupação dos atores com a manutenção ou alteração da balança de poder. (Ibid, 2001, p. 19.)

Waltz faz alusão à necessidade de uma teoria que explique o funcionamento interno dos atores do sistema internacional, nas suas palavras:

“Para explicar as diferenças esperadas nas respostas nacionais, uma teoria teria de mostrar como as estruturas internas diferentes dos estados afectam as suas políticas e acções externas[...]Porque os níveis nacional e internacional estão ligados [e] Para explicar resultantes temos de olhar para as capacidades, as acções e as interacções dos estados, assim como para a estrutura dos seus sistemas” (WALTZ, 1979, p. 170; 240).

Entretanto, nem Morgenthau nem Waltz, procuram estabelecer a relação entre a formulação e a discussão interna dos países, com os motivos pelos quais os países agem no sistema internacional, já que, além de não desejar incluir a formulação da política externa em sua teoria, o realismo busca explicar a atuação dos países baseado em questões externas, ainda que os neorrealistas incluam os indivíduos responsáveis pela tomada de decisão nos países como uma das fontes de influência no sistema internacional (WITTKOPF et al, 2007, p. 157).

Portanto, a APE serve como um elo para explicar a ligação entre as esferas internacional e nacional, uma vez que, conforme essa escola de pensamento, as interações entre os países do sistema internacional se dão por meio da atuação da política externa dos atores participantes desse sistema, e a política externa não tem apenas condicionantes sistêmicos, mas também condicionantes internos que influenciam no seu processo decisório, complementando, assim, as escolas sistêmicas das Relações Internacionais (HUDSON, 2007, p. 13).

O estudo da APE cria um caminho de compreensão e ajuda mútua entre as Relações Internacionais e as políticas comparada, devido à “habilidade da APE em entender os constrangimentos e contextos domésticos”, e pública, devido ao seu foco no processo de tomada de decisão (Ibid, 2007, p. 9). Ainda, Hudson faz a comparação entre o pensamento de Waltz, Wendt e APE, em que a autora afirma que, embora o neorealismo não procure explicar o jogo interno na definição do funcionamento do sistema internacional, é extremamente importante que se estude o funcionamento dos governos e grupos de influência no nível doméstico, a fim de que se entenda e se consiga prever o comportamento de determinados atores na política internacional (Ibid, 2007, p. 10-14).

Outra contribuição do estudo da APE aplicada à Política Externa Europeia é a ampliação da divulgação dessa escola no meio acadêmico, ampliando a sua área de abrangência, extrapolando a ideia do estado como ator central dessa análise. Dessa forma, os seus conceitos são modernizados, adaptando-a às novas tendências do sistema internacional (WHITE, 2004, p. 50).

Embora no Brasil haja pouco interesse acadêmico, ou diminuta disponibilidade de material, sobre o assunto exposto, há na literatura estrangeira uma gama de estudos relativamente abrangente em relação tanto à APE quanto ao estudo da UE. Neste estudo, utilizam-se periódicos, com destaque para *European Journal of International Relations*, *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy*, além de outros periódicos e livros que tratam do assunto da UE, tendo alguns, inclusive, a Política Externa e Segurança Comum como tema central¹. Além disso, existem diversos institutos e universidades que estudam o funcionamento da UE, especialmente nos países membros do Grupo dos 27 e nos Estados Unidos².

¹ Dois livros centrais nessa análise tratam exclusivamente do tema da Política Externa da União Europeia, *European Union Foreign Policy* (SMITH, H., 2002) e *Understanding European Foreign Policy* (WHITE, 2001).

²Entre os institutos e universidades podemos citar: Centre for European Studies (CES); The Minda de Gunzburg Center for European Studies (Harvard University); Maastricht University European Studies; The Hague European Studies Programm; Royal Holloway University of London European Studies; Bruges College of Europe; Katholieke Universiteit Leuven Master of European Studies.

Há uma literatura bastante difundida e consagrada no meio acadêmico, especialmente nas universidades europeias e norte-americanas, a respeito da APE. Podemos considerar o trabalho de Putnam (1988) como a base para o estudo dessa escola e para o entendimento do jogo de dois níveis aplicado à política externa dos estados, mesclando-se a conceitos definidos por Hudson (2007). Entretanto, para podermos aplicar a APE à Política Externa e Segurança Comum da União Europeia, aquela deve ser adaptada, a fim de se adequar às peculiaridades desse organismo internacional, como veremos mais adiante.

A visão de que a Política Externa e Segurança Comum da União Europeia pode ser estudada por meio da Análise de Política Externa, adaptando-se o Jogo de Dois Níveis de Putnam (1988) a um jogo de níveis múltiplos de análise, sendo necessária a sua ampliação de dois para de três níveis, é a hipótese defendida no presente trabalho. O jogo de dois níveis considera que a política externa é condicionada pela interação entre os níveis internacional e o nível nacional, sendo o negociador entre ambos um ator que não exerce sua opinião, nas palavras de Putnam (1988, p. 437, tradução nossa):

“O modelo do jogo de dois níveis vê os negociadores como atores que podem atuar autônoma e estrategicamente dentro das fronteiras do *win-set* doméstico, o qual inclui todos os resultados possíveis de negociações aceitáveis para os grupos de influência domésticos.”

Essa adaptação fundamental ao trabalho permite ver o mediador, antes considerado neutro por Putnam, como um influenciador no processo de tomada de decisão (COLLINSON, 1999, p. 217). Assim, contextualiza-se a APE ao caso da União Europeia, a qual é um “organismo em si mesmo e como tal serve tanto na arena internacional nas negociações entre os Estados-membros quanto na arena doméstica entre a União Europeia e as terceiras partes” (LÁRSEN, M., 2007, p. 859).

Também é defendido que a institucionalização dos meios para a cooperação política europeia produziram espaço para o desenvolvimento de uma consciência cooperativa entre os atores responsáveis pela formulação e aplicação da Política Externa e Segurança Comum da União Europeia (GLARBO, 1999, p. 649-650), que tem evoluído positivamente ao longo do tempo e tende a se tornar mais independente da morosidade das decisões intergovernamentais negociadas.

Com isso, procuro comprovar, por meio dos conceitos da APE, que há uma tendência à evolução da identidade dos atores que influenciam o processo de tomada de decisão da PESC em direção à cooperação entre os países-membros da União, e também maior independência da PESC em relação ao seu processo decisório, em detrimento do interesse exclusivo dos Estados-Membros e da intrincada rede responsável pela atuação externa da União Europeia.

No capítulo a seguir, será feita a revisão bibliográfica da literatura teórica central a ser utilizada no decorrer deste trabalho de conclusão. A partir dessa revisão, na primeira parte do próximo capítulo é feita a contextualização histórica da APE, identificando os seus antecedentes e as modificações por que passou durante a sua evolução, desde os anos 1950 até os dias atuais, para que seja possível o entendimento dos referenciais teóricos norteadores dessa escola na seção seguinte. A terceira seção do capítulo irá tratar do pensamento de Putnam, detalhando a ideia do jogo de dois níveis, e o fechamento do capítulo se dá com a explicação de que forma é possível adaptar o jogo de dois níveis para uma análise de níveis múltiplos, fomentando-se a ideia da aplicação da APE à PESC.

O terceiro capítulo aborda a contextualização da PESC no sistema internacional, sendo que na primeira seção serão detalhados os antecedentes históricos que levaram à cooperação dos estados europeus no período após a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, são definidos os principais acordos fundadores da Cooperação Política Europeia (CPE), base de todo o sistema de Política Externa Europeu atual. Por fim, é explicado o sistema da PESC, detalhando as suas atribuições, além do estudo de seus principais atores e instrumentos para a aplicação da PESC.

O quarto capítulo tem como finalidade a aplicação da APE à PESC, demonstrando o funcionamento do Jogo de Três Níveis, encontrado no processo de tomada de decisão. A primeira seção detalha a estrutura de tomada de decisão da PESC à luz da APE, a segunda demonstra como ocorre o Jogo de Três Níveis e os seus desdobramentos e a última aponta como o *Construtivismo* ajuda a explicar o processo de constante evolução na cooperação entre os Estados-Membros em relação aos assuntos de política externa, de segurança e de defesa comuns.

Um capítulo final conclusivo demonstra os resultados atingidos, confirmando a ideia inicial de que tem havido, sim, uma evolução na PESC da UE em direção a uma maior cooperação entre os Estados, inclusive com delegação de políticas externas dos membros da UE à política da União. Além disso, apresentará também as dificuldades encontradas para a explicação e aplicação desse estudo e os caminhos de pesquisa que se abrirão a partir desse trabalho de conclusão.

2. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Entender o funcionamento do processo de tomada de decisão e a razão pela qual determinados resultados são obtidos podem ser considerados assuntos bastante explorados, especialmente por outras áreas das ciências humanas. Há raízes desse tipo de estudo na psicologia, com a busca pelo entendimento das decisões individuais, na economia, com o estudo das escolhas de produtores, consumidores e demais agentes econômicos, na administração, com o estudo da eficiência e eficácia da gestão executiva (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 703-704).

A ciência política tem também um forte interesse no processo de tomada de decisões e, por meio da análise de eleitores, legisladores, dirigentes e, especialmente, dos principais envolvidos nos processos decisórios, procura entender o comportamento e a razão pela qual os norteadores da política estatal definem as suas atitudes. Podemos considerar o estudo do processo de tomada de decisões em política externa como um subgrupo desse estudo das ciências políticas, que visa entender os atores políticos que determinam os rumos da Política Externa de um ator do sistema internacional (Ibid, 2003, p. 704).

Sem dúvida, neste estudo não será possível detalhar tudo o que já foi desenvolvido sobre a APE. Por isso, foram selecionados textos em que se definem os principais conceitos da APE, os quais têm uma amplitude capaz de se enquadrar no caso da EU e, principalmente, da PESC. Contudo, para que possamos ter uma ideia do motivo por que a APE pode ser considerada um campo a ser estudado em Relações Internacionais, devemos, primeiramente, traçar a sua evolução histórica e, a partir daí, explicar o funcionamento dessa teoria complementar às teorias sistêmicas das Relações Internacionais. Além dessas duas subdivisões, o capítulo ainda conta com uma terceira seção em que o Jogo de Dois Níveis é explicado com uma maior riqueza de detalhes e uma seção final, em que se demonstra de que forma é necessário que a APE seja adaptada, a fim de que seja possível a sua aplicação na PESC.

2.1 Antecedentes

Nesta seção são detalhadas a evolução dos conceitos da APE e a sua contextualização no sistema mundial. Esta seção ainda se divide em duas partes distintas, uma detalhando o histórico e outra explicando as reestruturações e as mudanças conceituais da APE, no período posterior à Guerra Fria.

2.1.1 Histórico e Evolução da Análise de Política Externa

O estudo do funcionamento das unidades decisórias de governo, tendo a Análise de Política Externa como escola de pensamento em Relações Internacionais, iniciou-se entre o final da década de 1950 e o início da década 1960, nos Estados Unidos, como forma de entender a razão por que os Estados agem no sistema internacional. Partiu de Snyder et al (1954) o intuito de buscar no nível abaixo do Estado “os determinantes de ação no entorno dos oficiais que agem em nome da sociedade política” (SNYDER et al, 1954, p. 53 apud HUDSON, 2007, p. 15).

À ênfase nos processos de tomada de decisão preconizados por Snyder et al (1954), em detrimento dos resultados advindos desses processos, soma-se o desejo de Rosenau (1964) de desenvolver uma teoria de Política Externa, incentivando a progressão desse novo campo de estudo. Para Rosenau era necessária a teorização sobre o assunto, a fim de que a APE pudesse servir como forma de entender os diferentes tipos de Estado e por que certas decisões são tomadas (HUDSON, 2007, p. 15).

Rosenau busca criar uma teoria de médio alcance que explique a interação entre os princípios norteadores da tomada de decisão e a complexidade do mundo real. Portanto, ainda era necessário que se fizessem testes por meio de observações e comparações de sistemas, para situações de maior complexidade (Ibid, 2007, p. 15-16).

Por haver diferenças entre os resultados das decisões tomadas em relação ao que se deles se esperava, os estudos baseados em intenções “prováveis” e em suposições não podem ser levados em consideração. Sprout e Sprout (1957) fazem a diferenciação entre as teorias que generalizam o pensamento e a atuação dos atores que são responsáveis pelos processos de tomada de decisões da APE, afirmando que “o cientista político...busca explicar o mais preciso possível como determinadas pessoas realmente agem e respondem às contingências do momento.” (SPROUT, H.; SPROUT, M., 1965, p. 118 apud HUDSON, 2007, p. 17, tradução nossa).

A partir desses três ensaios, mostrou-se a importância do fator humano na atuação dos Estados no sistema internacional, em que as particularidades dos indivíduos deveriam deixar de ser “idiosincrasias não digeridas” (HUDSON, 2007, p. 16), ou seja, deveriam deixar de ser modelagens do comportamento humano, sem que fossem levadas em consideração as especificidades de cada ser humano determinante na resolução e aplicação das políticas dos Estados. Por isso, as unidades de decisão e as pessoas que as compõem devem ser consideradas como variáveis no desenvolvimento de teorias transnacionais, que, conforme Rosenau, devem ter um alcance mediano (Ibid, 2007, p. 16).

Ainda que, ao longo do tempo, muitos conceitos tenham sido adaptados ou retirados da base estrutural dessa escola de pensamento, para se encaixar nas diferentes conjunturas, é importante notar que estão contidos nas ideias acima a concepção básica da Análise de Política Externa: “O processo de tomada de decisão em política externa é tão importante, se não mais importante, do que a política externa como um resultado” (Ibid, 2007, p. 17). Contudo, a partir do final da década de 1970 até meados da década de 1980, houve uma busca pela redefinição da APE como campo de estudo, visto que seus conceitos haviam perdido espaço na arena das teorias das Relações Internacionais.

Primeiramente, questionava-se a relevância de se estudar assuntos com mais de vinte anos, posto que a acessibilidade aos documentos é extremamente restrita e, até que os mesmos sejam desclassificados do status de confidencial, pode-se perder muito tempo, sendo que ainda há a possibilidade de os documentos não terem a sua liberação autorizada pelo Estado. E, ainda que fosse considerada de

relevância a hipótese a ser estudada, caso o embasamento para uma análise mais factível seja de difícil acesso, os autores da APE enfrentariam o problema de ter de mostrar de que forma é possível existir uma explicação plausível sem que dados concretos sejam comprovados (Ibid, 2007, p. 27).

Além disso, para que se avançasse no desenvolvimento da APE, ainda faltavam ferramentas metodológicas e conceituais necessárias para atravessar as barreiras da Política Comparada com as Relações Internacionais, transformando-a em uma teoria de médio alcance com bases mais sólidas. Outro problema identificado foi o desejo de se ter uma teoria que explicasse amplamente diferentes momentos em diferentes estruturas de governos através da união de informações ricas em detalhes (Ibid, 2007, p. 27-28).

A falta de generalização deixou a teoria totalmente engessada, já que a coleta de detalhes e a sua interpretação tornavam qualquer evento a ser classificado como um trabalho extremamente exaustivo e que nem sempre trazia os resultados esperados, ou seja, enquanto os métodos de pesquisa demandavam parcimônia, a teoria desejava nuances e detalhamento nos métodos. Também o interesse por quantificar diversos os eventos de política externa simultaneamente esbarrava na limitação de inserir na quantificação quesitos não mensuráveis da atuação humana, como a percepção e antevisão, a emoção, a bagagem histórica e cultural (Ibid, 2007, p. 28).

Isso contrariava a ideia de teorizar situações amplas por de análises centradas em situações de extrema riqueza de detalhes, porquanto deixar de lado as características humanas no processo de tomada de decisão iria de encontro a um dos pressupostos básicos ao qual a APE se propunha a seguir. A esses impasses soma-se a dúvida de qual seria a direção que a APE deveria tomar a partir de então, pois a teoria encontrava-se em uma via de duas possibilidades, a de tentar explicar situações com grande riqueza de detalhes e ater-se a eventos específicos em determinados períodos históricos, ou, por outro lado, a de tentar fazer da APE uma teoria com maior generalização capaz de explicar uma maior gama de eventos (Ibid, 2007, p. 30).

Através dessa revisão de seus acertos e, principalmente, seus principais defeitos, os formuladores dessa escola de pensamento fizeram-na passar por um

processo de autoconhecimento e renovação. A partir dessa percepção, reformular a APE, a fim de que se voltasse ao intuito inicial de Rosenau, ou seja, tratar a APE como uma teoria de médio alcance, que reduzisse o nível de generalização, e que explicasse mais as particularidades dos eventos, com uma maior aproximação da realidade (Ibid, 2007, p. 30).

2.1.2 APE no Pós-Guerra Fria

Para reformular a APE, foi necessário entender as suas contradições e buscar o objetivo inicial preconizado por Rosenau. Encontraram-se formas de superar os principais problemas dessa escola de pensamento e de avançar no seu desenvolvimento, em busca de uma teoria de médio alcance.

Em relação à dúvida quanto à relevância do estudo de casos que tenham ocorrido há muito tempo, a APE define que o estudo de padrões em eventos históricos nos grupos de decisão ou burocracias pode servir de base para previsões e recomendações para situações presentes (HUDSON, 2007, p. 27). Também há a possibilidade de se desenvolverem novos indicadores de longo prazo por meio desse tipo de estudo, os quais permitiriam uma explicação mais específica ou previsão do resultado da tomada de decisão em política externa.

O processo metodológico do jogo de dois níveis introduzido por Putnam (1988) permitiu a ligação das esferas doméstica e internacional, demonstrando a importância do processo de tomada de decisão na política externa e a interação entre os agentes internos e externos que determinam a atuação dos estados no sistema internacional. Isso possibilitou a ampliação da APE como campo de estudo nas Relações Internacionais, uma vez que a ideia da ocorrência simultânea de um “Jogo de Dois Níveis” aprofundou o entendimento de como funcionam as negociações dos órgãos estatais e das pessoas responsáveis pela formulação da política externa com seus pares no nível externo e também com seus grupos de influência no nível doméstico, e de que dependem para a concretização de seus objetivos, como veremos adiante.

A escola neorrealista e a modelagem da escolha racional se mantinham como a melhor forma de explicar os sistemas durante a Guerra Fria, principalmente porque elas escondiam o Estado como uma caixa-preta indivisível, afirmando que as interações do sistema se davam devido, principalmente, à sua estrutura anárquica. Pouco se conhecia a respeito da formulação e decisão dos órgãos e pessoas responsáveis pela Política Externa do bloco comunista, especialmente da Rússia e da China, e, por isso, uma teoria que legasse ao sistema anárquico internacional o papel de responsável pelas interações entre os seus atores, deixando de lado as características e especificidades dos estados, conseguia atingir as necessidades do momento.

Contudo, com o fim da Guerra Fria e a alteração da Ordem Mundial, nota-se que “é impossível explicar ou prever mudanças de sistema, baseando-se somente em variáveis sistêmicas” (HUDSON, 2007, p. 31, tradução nossa). Daí surge a relevância de um estudo dos condicionantes internos que levam à atuação de um Estado no sistema internacional e o aumento da importância da APE como campo de estudo.

A reformulação da APE buscou se adaptar aos novos desafios do sistema internacional, especialmente após a desintegração da União Soviética, e ampliou-se o seu estudo no período em que também outras teorias ganham espaço na explicação do funcionamento do sistema internacional. A APE compromete-se em:

- Estudar abaixo do nível do estado-nação para entender a influência e especificidades de cada ator no processo decisório;
- Um comprometimento em desenvolver teoria de médio alcance como a interseção entre teorias que generalizam o ator e a complexidade do mundo real;
- Perseguir explicações com mais de uma causa, ampliadas a mais de um nível de análise;
- Usar a teoria e suas descobertas para além do espectro das ciências sociais;
- Considerar o processo de tomada de decisão tão importante quanto o resultado da decisão advindo deste. (HUDSON, 2007, p. 31, tradução nossa).

A partir dessas premissas, podemos desenvolver o estudo da APE e buscar enquadrá-la no campo das Relações Internacionais como uma teoria que deve ser

levada em consideração e que tem relevância para ajudar a explicar o sistema internacional, sendo uma teoria complementar às teorias sistêmicas.

2.2 A APE como campo de estudo das Relações Internacionais

Hudson (2007, p. 3, tradução nossa) afirma que “tudo o que ocorre entre e através de nações é baseado em decisões humanas atuando separadamente ou em grupos”, por isso, a maior contribuição da APE é “identificar o ponto de interseção teórica entre os maiores determinantes do comportamento de um Estado, ou seja, os fatores material e conhecimento” (Ibid, 2007, p. 7, tradução nossa), sendo o ponto de interseção na questão da tomada de decisão não o Estado *per se*, mas sim a atuação humana.

Também encontramos em Hudson (2007) que o estudo da APE deve buscar interpretar os fatos por de fontes diversas, visto que, muitas vezes, os acontecimentos não são divulgados, e têm, inclusive, o seu conteúdo considerado como secreto, com decisões não observáveis diretamente a curto prazo. Duas são as características básicas para entender o que irá explicar as questões em APE: a visão de que o processo de tomada de decisão é multifatorial e a ideia de que há participação de um grande conjunto de variáveis em mais de um nível de análise. Contudo, para que tenhamos um estudo mais abrangente, também devemos considerar a multidisciplinaridade, o caráter integrador, a ênfase em orientação sobre o funcionamento do agente e, por fim, a orientação para as especificidades de cada ator (Ibid, 2007, p. 6).

É importante notar a crítica feita por Hudson (2007, p. 11) em relação às teorias que tratam o Estado como um ator indivisível, pois, para uma dada situação com determinados fatores materiais e estrutura pré-disposta, ainda existe a possibilidade de uma ampla gama de resultados diferentes, os quais se devem, em grande parte, aos responsáveis pelo processo de tomada de decisão. A APE pode prover uma explicação mais adequada a esse tipo de situação em que atores similares agem diferentemente no sistema internacional, evitando, assim, generalizações do comportamento dos atores no sistema internacional e

conseguindo uma explicação e uma projeção mais satisfatórias do objeto a ser estudado.

A partir disso, infere-se que a APE é uma forma de complementar as teorias do campo das Relações Internacionais que visam explicar o funcionamento dos sistemas e políticas internacionais. Hudson (2007) vai além desse pensamento e afirma que o estudo da APE cria um caminho de compreensão e ajuda mútua entre as Relações Internacionais e as políticas comparada, devido à “habilidade da APE em entender os constrangimentos e contextos domésticos”, e pública, devido ao seu foco no processo de tomada de decisão (HUDSON, 2007, p. 11). Ainda, Hudson faz a comparação entre o pensamento de Waltz, Wendt e APE, em que a autora afirma que, embora as teorias sistêmicas não procurem explicar o jogo interno na definição do funcionamento do sistema internacional, é extremamente importante que se estude o funcionamento dos governos e grupos de influência no nível doméstico, a fim de que se entenda e se consiga prever o comportamento de determinados atores na política internacional. (Ibid, 2007, p. 10-14).

O enfoque da Análise de Política Externa é o estágio em que as decisões são tomadas e por que tais escolhas são feitas e, embora existam fatores domésticos e internacionais que influenciem o comportamento da política externa, as decisões são tomadas pela máquina estatal por meio das pessoas que compõem o governo (HERMANN, 2001, p. 48). Por isso, o pensamento de Hermann (2001) define que as unidades de decisão podem ter três formatos, os quais são excludentes um do outro. Então, se estabelece que a APE pode ser aplicada para explicar situações diferentes de tomada de decisão em política externa em diferentes países. Dessa forma, a APE consegue prover a explicação adequada e abrangente para determinadas situações, para as quais as demais teorias não conseguiriam alcançar tal nível de profundidade.

Quando se deseja resolver um problema de Política Externa por meio dos conceitos de Análise de Política Externa duas questões devem ser respondidas:

1. Que tipos de atores tomam as decisões na Política Externa?
2. Qual é o efeito dessas unidades decisórias no resultado da política externa? (HERMANN, 2001, p. 47).

Conforme mencionado, o enfoque da Análise de Política Externa é o estágio em que as decisões são tomadas e por que tais escolhas são feitas, sendo aplicadas pelos agentes que representam os estados em determinado período. As unidades de decisão possíveis (e excludentes umas das outras) são assim definidas por Hermann (2001, p. 57):

- Líder predominante: um único indivíduo com habilidade para reprimir qualquer opinião divergente da sua e com o poder de tomar sozinho a decisão, se necessário;
- Grupo Unitário: um grupo único coeso em que a opinião de todos é importante e levada em consideração para se definir o rumo da ação a ser tomada.
- Coalizão: indivíduos, grupos ou representantes de instituições que podem atuar pelo governo, entretanto, não têm o poder de decidir separadamente ou forçar a decisão dos outros, não havendo uma estrutura hierárquica sobre os grupos.

Além disso, a partir do processo de tomada de decisão, podem-se alcançar seis resultados finais: *Sobreposição da posição de um partido*, na qual a opinião de alguns é tomada como a melhor escolha; *Concordância*, em que há um senso de direção compartilhado entre os membros sobre a posição a ser adotada; *Acordo Mútuo*, no qual todos os membros abdicam de uma parte das suas opiniões, a fim de não perder completamente a sua relevância no processo decisório; *Acordo Assimétrico*, no qual as posições de um grupo prevaleceram sobre as demais, todavia as outras partes tiveram algo a ser levado em consideração na decisão, para que não houvesse desentendimentos; *Impasse*, em que não há uma concordância entre os atores; e *Ação Simbólica Fragmentada*, na qual o impasse é externalizado e todos procuram agir por sua própria conta e risco (HERMANN, 2001, p 68-69).

Por fim, Hermann (2001) procura dar formato a um padrão teórico para a Análise de Política Externa, criticando a ressalva de que essa análise poderia ser somente aplicável ao sistema de tomada de decisão dos Estados Unidos, indo ao encontro do pensamento de Hudson (2007). Infere-se do texto que, quando se estudam os tipos de governo existentes e o seu respectivo funcionamento, há uma probabilidade maior de se encontrar certos resultados em determinadas unidades de decisão, sendo, dessa forma, mais fácil prever qual a decisão será tomada. Por causa disso, a Análise de Política Externa pode ser aplicada para explicar situações diferentes de tomada de decisão em política externa em diferentes países, dando a explicação adequada para essas situações (HERMANN, 2001, p. 76).

A fim de se evitar que o estudo se torne por demais complexo e se aprofunde demasiadamente no estudo da APE, não convém aqui discutirmos as formas de governo outras, exceto a coalizão, pois o importante nessa parte do estudo é termos em mente as características de um governo de coalizão e quais os seus determinantes. Dessa forma, conseguimos nos voltar ao enfoque desse trabalho, o estudo da Política Externa e Segurança Comum da União Europeia.

A coalizão como forma de unidade de decisão dentro de um governo é objeto de análise de Hagan et al (2001). A definição da coalizão no processo de tomada de decisão é assim dada pelos autores:

“[A coalizão é] a falta de qualquer grupo único ou ator unitário com a autoridade política para comprometer o estado em assuntos internacionais. O processo de tomada de decisão nessa forma de governo é bastante fragmentada e centra-se no desejo e habilidade de múltiplos atores políticos autônomos em atingir acordos para permitir a realização de políticas” (HAGAN et al, 2001, pp 169, tradução nossa).

Entre outras variáveis, as regras que definem o processo decisório (escritas ou não) são de fundamental importância para definir a interação entre os agentes da coalizão na tomada de decisão. Por meio das regras decisórias, conseguimos demonstrar que há três tipos de coalizões que são encontrados, quando se estuda a APE.

Primeiro, verifica-se a existência de uma cúpula com regras de decisão estabelecidas que depende do acordo unânime dos participantes. Uma segunda forma de coalizão é aquela em que existe uma ampla decisão entre burocracias em

que a regra de decisão já é bastante difundida e respeitada, com a necessidade do voto majoritário. E, por último, encontramos a situação de regimes autoritários em que há uma descentralização do processo decisório, sem regras que o definem (Ibid, 2001, p. 170).

Enquanto nenhum ator da coalizão tenha a autoridade suficiente para tomar a decisão unilateralmente, sendo necessária a participação dos demais para que os recursos sejam utilizados, e enquanto qualquer ator da coalizão seja capaz de exercer sua influência para bloquear os interesses dos outros, seja através de veto, ameaças, ou barganhas, a coalizão não terá nenhum grupo que esteja em um nível acima dos demais no processo decisório e que possa reverter as decisões tomadas por essa coalizão coletivamente. Por não ser o processo decisório livre de qualquer discussão dentro dos seus grupos de influência, a liderança exercida pelos representantes desses grupos é incompleta, porquanto eles devem sempre buscar apoio em sua base para qualquer tomada de decisão, o que restringe ainda mais a atuação das coalizões em processos decisórios (HAGAN et al, 2001, p. 173).

Os fatores que afetam o acordo em coalizões de atores anônimos são a influência dos tipos de recursos utilizados dentro da coalizão e quanto desses recursos é adequado para autorizar um determinado curso de ação. Além disso, também é importante questionar o que leva atores que têm interesses diferentes a buscarem um acordo com uma proposta comum em política externa (Ibid, 2001, p. 173).

O que facilita o acordo na questão da coalizão, segundo a teoria proposta por De Swaan (1973 apud HAGAN et al, 2001, p. 175), é a ideia da presença de um “*ator pivotal*”, o qual seria determinante na tomada de decisão da coalizão e pelo qual todas as decisões finais a sua influência seria pertinente, sendo assim definido pelo autor:

[podemos considerar a existência de um “*ator pivotal*”] quando a diferença absoluta entre os votos combinados dos membros de sua direita e dos membros de sua esquerda não é maior que o seu próprio peso” (DE SWAAN, 1973, p. 89 apud HAGAN et al, 2001, p. 175, tradução nossa).

Outro fator que pode ajudar a coalizão a encontrar uma solução conjunta é barganhar a decisão em pauta com os grupos conflitantes, a fim de que esses

últimos facilitem um acordo final e consigam um aumento de poder político em outras questões. Isso é possível de acontecer, se o grupo que aceita a barganha tem um interesse indireto no assunto a ser resolvido. Dessa forma, evita-se um impasse na decisão final desse grupo e alcança-se uma situação em que todos os grupos da coalizão ficam satisfeitos com a decisão final, ainda que esses tenham visões políticas antagônicas a respeito do assunto (HAGAN et al, 2001, p. 176).

Soma-se a esses fatores o desejo de barganhar dos membros presentes na coalizão, o qual pode favorecer ou complicar uma decisão, caso os grupos de influência o possuam ou não. Na melhor das hipóteses, a ideia da existência de normas fortes leva a um governo consensual com acordos amigáveis, enquanto a falta de vontade de um ou mais membros da coalizão em agir em prol de uma ação comum pode levar decisivamente a um impasse (Ibid, 2001, p. 176).

As regras do processo decisório afetam o contexto da tomada de decisão em coalizões, pois são procedimentos e normas que guiam a interação entre os atores da coalizão. O matiz da tomada de decisão pode variar de procedimentos formais e baseados na constituição local até costumes antigos não escritos e define o contexto em que as decisões serão tomadas e posteriormente aplicadas.

Além disso, as regras do processo decisório permitem uma previsão mais assertiva da forma pela qual será possível alcançar um acordo entre os grupos de interesse conflitantes dentro de uma coalizão que define os rumos de política externa de um ator no sistema internacional, visto que elas estipulam o que é necessário para atingir um consenso dentro do organismo decisório e demonstram o grau de institucionalização do processo de tomada de decisão (Ibid, 2001, p. 178).

2.3 Putnam e o Jogo de Dois Níveis de Análise

Conforme afirmado acima, Putnam (1988) viabilizou, por meio de seu estudo sobre o “Jogo de Dois Níveis”, as bases metodológicas que permitiram aprofundar e dar continuidade ao estudo da APE, que se encontrava em uma fase de reestruturação. Por isso, é de grande valia o pensamento de Putnam (1988) nesse trabalho, pois o “Jogo de Dois Níveis” é o que leva os atores responsáveis pela

formulação e aplicação política externa de um Estado, ou, como nesse caso, de um organismo internacional, a definirem suas diretrizes e tomarem as decisões diante de certa conjuntura.

O processo decisório não é separado em duas partes antagônicas, um na esfera internacional e outro na esfera doméstica. Ao contrário, as interações que se dão no sistema internacional (Nível I) e no nível doméstico (Nível II) interferem e geram consequências diretas uma sobre as outras. A ligação entre esses dois níveis se dá por um “negociador”, o qual, na teorização de Putnam, é representado por um chefe de Executivo. Esse negociador é visto pelo autor como idôneo ao processo decisório e que busca, através da negociação em ambos os níveis, atingir um acordo no nível internacional (Nível I) com o máximo de condições que o faça ser facilmente “ratificado” internamente (Nível II), chamado pelo autor de *win-set*³ (PATTERSON, 1997, p. 142).

Basicamente, o que Putnam (1988) explica é que o negociador busca, no Nível I, maximizar os seus ganhos para a política doméstica, sem que esses ganhos afetem muito o desenvolvimento de situações externas adversas, enquanto tenta dominar a política doméstica por meio de coalizões internas para que as decisões no Nível I sejam aprovadas no Nível II, sendo essa aprovação um processo formal ou informal. Por isso, assume-se que os níveis interagem e ocorrem simultaneamente, “reverberando” uns nos outros, ou seja, o que ocorre em um nível influencia diretamente o resultado do outro (Ibid, 1997, p. 142).

Duas são as etapas que envolvem o processo em um jogo de dois níveis, de acordo com Putnam, quais sejam:

1. A barganha entre os negociadores, levando a uma tentativa de acordo, no Nível I.
2. Discussões feitas separadamente dentro de cada grupo de influência a respeito da ratificação, ou não, do acordo no Nível II (PUTNAM, 1988, p. 436, tradução nossa).

Todavia, conforme afirmado anteriormente, os dois níveis ocorrem no mesmo espaço temporal, dependendo um das decisões tomadas no outro. O que leva

³ Putnam define *win-set* em um jogo de dois níveis como, para uma dada formação do Nível II, o conjunto de todos os acordos possíveis no Nível I, em que a maioria necessária entre os participantes do Nível II seriam a favor ou contra (PATTERSON, 1997, p. 143).

Putnam (1988) a tentar explicar a formulação do processo de tomada de decisão em Política Externa é a ideia de que o jogo no nível doméstico não pode ser modelado separadamente dos jogos no nível internacional. As preferências nacionais são fatores endógenos às Relações Internacionais, visto que as pressões externas “reverberam” nas políticas domésticas (Ibid, 1988, p. 436).

E, a fim de que se atinja o *win-set* esperado, destacam-se três fatores importantes: (1) as preferências e coalizões do Nível II, (2) as instituições do Nível II, (3) as estratégias do negociador no Nível I (Ibid, 1988, p. 442).

Primeiro, “A distribuição de poderes, de preferências e de possíveis coalizões entre o Nível II” influencia o tamanho do *win-set* que se busca no nível internacional. Por isso, o negociador deve buscar acomodar os interesses de todos os grupos de influência no nível doméstico, lançando mão da oferta de incentivos e da valorização da importância de determinado *win-set* para a política interna, a fim de alcançar os objetivos no cenário internacional. Além disso, quanto mais difuso for o Nível II, maior a probabilidade de se chegar a um acordo internacional. Por outro lado, os governos muito determinados em desenvolver uma política específica e radical têm uma menor margem de barganha no Nível I, porquanto há uma limitação de sua atuação, baseada exclusivamente em atingir determinado *win-set*, o qual pode ter um custo muito alto na condução da Política Externa do ator (Ibid, 1988, p. 442-448).

Segundo, “as instituições políticas no Nível II” determinam o tamanho do *win-set*, pois o Nível I é totalmente dependente do processo de ratificação no Nível II, para que as ações se concretizem no sistema internacional posteriormente. Por isso, quanto mais complicado for o processo de aceitação no Nível II de uma negociação no Nível I, maior é o poder de barganha do ator na negociação, pois sempre se pode jogar com a possibilidade de que, se determinada cláusula for incluída na negociação, o acordo não será aprovado internamente (renúncia involuntária)⁴. Contudo, essa condição também reduz a autonomia externa do ator, visto que a dependência dos grupos de interesse internos restringe a atuação internacional (Ibid, 1988, p. 448-450).

⁴ Renúncia voluntária se refere à renúncia egoísta na falta de contratos que forcem a atuação do ator. Renúncia involuntária, por outro lado, reflete o comportamento do agente que não é capaz de cumprir uma promessa porque a sua ratificação falhou (Putnam, 1988, p. 438).

Terceiro, o tamanho do *win-set* depende das estratégias dos negociadores no Nível I, em que esses tendem a maximizar os interesses comuns, buscando influenciar o comportamento dos outros por meio das suas expectativas de como a atitude de um será influenciada por sua intenção. Para Putnam (1988), quanto maior o *win-set*, mais provável que se atinja um acordo no Nível I, porém mais difícil de ratificá-lo no Nível II e, quanto menor o *win-set*, maior a chance de a negociação no Nível I falhar, embora fosse ratificada internamente com facilidade (Ibid, 1988, p. 450-452).

Deve-se notar também que, havendo qualquer falha na ratificação do Nível II a respeito do acordo atingido no Nível I, considera-se que um novo acordo no Nível I deve ser buscado, já que a não ratificação no nível doméstico invalida o acordo alcançado anteriormente no nível internacional. Além disso, para determinarmos o tamanho do *win-set*, devemos levar em consideração o duelo doméstico entre os isolacionistas versus os internacionalistas, ou seja, o duelo entre as forças internas contrárias e as favoráveis à cooperação internacional. (Ibid, 1988, p. 454).

2.4 Adaptabilidade de APE: O Jogo de Múltiplos Níveis de Análise

Em relação ao papel do negociador no jogo de dois níveis, Putnam (1988) não constrange o seu raciocínio à ideia de que haverá somente o jogo de dois níveis, portanto é possível, sim, expandi-lo, dependendo dos arranjos institucionais existentes. Isso subdividiria o jogo de dois níveis em mais níveis de análise, aumentando a complexidade do estudo.

A ideia de que o negociador é isento de qualquer ideologia e intenção de agir em nome de seus constituintes no processo tomada de decisão é completamente intangível (Putnam, 1988, p. 456), portanto, é razoável pensar que ele, no mínimo, agirá em defesa dos interesses do seu grupo de influência interno, em detrimento dos externos. Destarte, Putnam (1988) deixa livre o caminho, para que se ampliem os estudos dos diferentes sistemas políticos, posto que não há uma delimitação de um campo de observação fixo.

Em situações em que a coalizão é o grupo responsável pela formulação da Política Externa, a ampliação das “mesas de negociação” em mais níveis é determinada também pela relação do representante de cada esfera de influência da coalizão com a sua base e seus opositores e, essa é, em si, também um jogo de dois níveis. Essa situação ocorre, porque esse representante deve negociar não só com os seus opositores na “mesa” da coalizão, mas também com as facções dentro de sua esfera de influência, de modo que um consenso seja atingido e uma decisão possa ser barganhada no nível da coalizão. Conforme Hagan et al:

“Para líderes de grupos de influência nesse tipo de unidade decisória, o processo político é, em si, um “jogo de dois níveis” (Putnam, 1988), no qual cada líder deve negociar não apenas com os atores da oposição dentro da unidade decisória mas também com os líderes das facções em seu grupo de influência. Como resultado, o processo de tomada de decisão dentro da coalizão reflete a barganha que está ocorrendo dentro de duas arenas políticas domésticas” (Hagan et al, 2001, p. 171, tradução nossa).

Portanto, no caso de uma teorização com um jogo de três níveis de análise, o Nível I terá estrutura similar ao pensamento de Putnam, sendo este o nível internacional, em que existem interações entre os representantes da coalizão com estados-terceiros. Já o Nível II deverá ser subdivido em duas partes, sendo a negociação entre os representantes da coalizão, com intuito de atingir um consenso no processo de tomada de decisão, ou não, um nível em si mesmo (Nível II) e a negociação dos líderes de cada grupo de influência na coalizão com as suas facções domésticas o último nível de análise (Nível III).

Como veremos adiante, encontramos, no caso da União Europeia, esse tipo de interação no seu processo decisório quando nos referimos à Política Externa, já que a União Europeia é uma organização internacional que atua tanto como arena internacional em relação aos seus Estados-Membros e como arena doméstica em relação a terceiros estados (LARSEN, 2007, p. 861). Ainda que existam divergências no pensamento dos autores que estudam a Política Externa Europeia em relação a quem é o responsável pela negociação dentro da União Europeia, a subdivisão nessas análises se dá na Comissão e o Conselho, sendo esses o nível intermediário (Nível II), responsáveis por lidar com as pressões dos sistemas internacional (Nível I) e nacional (Nível III), enquanto ainda há dentro de sua estrutura um jogo de

barganha política (COLLINSON, 1999; LÁRSEN, M., 1997; MOYER, 1993; PATTERSON, 1997).

A teoria construtivista ajuda a compreender esse jogo de três níveis, e, ao mesmo tempo, entender como é possível os atores com interesses tão divergentes construir uma identidade coletiva e como essa identidade pode ser contextualizada, demonstrando aí a importância da APE como um campo complementar às teorias sistêmicas e confirmando o Construtivismo como uma *terceira via* para a compreensão do sistema internacional. A contribuição do *Construtivismo* será mais bem detalhada no quarto capítulo do trabalho, demonstrando de que forma essa escola de pensamento contribui para a consolidação de uma identidade europeia no processo de tomada de decisão da PESC.

3. POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA

A alteração dos polos de poder do sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial e a crise vivenciada pelos países europeus permitiram a aproximação dos estados da Europa Ocidental, com o intuito de suplantarem as suas dificuldades conjuntamente. Ao aumento da influência dos Estados Unidos e à sua mudança de atitude em relação ao sistema internacional, deixando de ser um isolacionista e passando a se considerar como responsável pela condução da política internacional (ao menos dos seus aliados), soma-se a percepção de usar os blocos regionais como forma de reprodução do sistema capitalista e contenção da “ameaça” comunista, presente principalmente nos países europeus extenuados e destruídos pela brutal guerra que assolou o mundo durante a década de 1940.

A aproximação e a ampliação da interdependência de economias próximas umas das outras se apresentavam como uma forma de reconstruir as economias europeias, sem que houvesse novamente uma crescente corrida armamentista na região e a possibilidade de um novo conflito de tal magnitude. Esse novo tipo de organização internacional complementava a ideia de um sistema global guiado pelas Nações Unidas, a qual regula e fomenta, em sua carta constitucional, a integração e cooperação entre os países, sendo a base institucional e o modelo para a formação das instituições regionais⁵.

A regionalização aumenta a interdependência entre os países e permite um aumento da segurança, já que os Estados tendem a tratar a cooperação como o rumo ideal a ser seguido, aprofundando, assim, a integração, como no caso da União Europeia, a fim de garantir uma maior segurança regional e desenvolvimento econômico. Além disso, podemos considerar, como fator advindo da regionalização, a ampliação de relações entre países, por meio da aproximação dos blocos regionais, com intenções tanto econômicas, quanto políticas.

Em relação ao caso do regionalismo europeu, a ideia de uma Europa unida não é recente, pois remonta aos pensamentos de Henrique IV da França, Immanuel Kant e Saint-Simon, os quais já advogavam por uma federação europeia. Embora

⁵ Ver UN Charta, Chapter VIII: Regional Arrangements.

em períodos diferentes da História e diferentes visões, em suma, tinham o mesmo objetivo em suas uniões europeias: evitar guerras através da integração federativa dos estados europeus (SMITH, H., 2002, p. 34).

E, apesar de que esse pensamentos de uma Europa unida e, conseqüentemente, de uma política externa comum tenham sido objeto de estudo de diversos autores desde o século XVII, era impensável para os políticos da primeira metade do século XX imaginar a existência de uma Europa nos moldes atuais e com o grau de integração atingido, visto as divergências de interesses dos países europeus, que se comprovaram com a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Ainda que seja o processo evolutivo da União Europeia relativamente novo em relação ao tempo em que se discorre sobre tal assunto, o objetivo do Grupo dos Vinte e Sete (vinte e oito com o ingresso da Croácia, em 2013)⁶ continua o mesmo preconizado por aqueles pensadores, conforme o artigo 3º do Tratado da União Europeia (TUE)⁷. Portanto, é impossível referimo-nos à PESC sem antes discorrer sobre a União Europeia em si e sobre a formação de uma base para a aplicação de uma Política Externa Comum.

A próxima seção irá explicar os acontecimentos no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, demonstrando o início da construção de relações cooperativas entre os países europeus. A partir dessas relações, será explicado, em uma segunda seção, a Cooperação Política Europeia e os seus acordos fundadores, que são a raiz primeira da PESC. Tendo essas duas partes

⁶ Membros da UE: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia.

⁷ Artigo 3º (ex-artigo 2.º do TUE)

1. A União tem por objectivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.
2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno[...]
5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.

definidas, será demonstrada, na terceira seção, a evolução da PESC, desde a sua criação, em 1993, até os dias atuais. Além disso, nessa última seção do terceiro capítulo serão demonstrados os principais atores e instrumentos que determinam a atuação da PESC no sistema internacional.

3.1 A Europa no imediato Pós-Guerra

Antes da Segunda Guerra Mundial, já havia a ideia de transformar a Europa em uma região unificada, mantendo a soberania dos países em relação aos assuntos internos, contudo com um controle em termos de atuação externa. Encontravam-se essas visões em todas as esferas políticas, desde a extrema esquerda, com a ideia de Trotsky dos Estados Unidos da Europa, passando pelos políticos moderados europeus, como Aristide Briand, que desejava uma União Federal Europeia, já em 1929, até a extrema direita, com o intuito do partido Nazista que desejava uma Europa unificada sob o rígido controle da Alemanha (SMITH, H., 2002, p. 35). Contudo, devido aos diversos conflitos de interesses e situações que não cabem aqui ser detalhadas, nenhuma dessas políticas teve êxito.

Ao contrário, todas elas se colidiram em um conflito de magnitudes que até aquele momento não haviam sido presenciadas pela humanidade. E, com a eclosão do conflito, essas ideias foram deixadas de lado, ocorrendo um retraimento na posição sobre a questão da regionalização, em detrimento das organizações globais como forma de guiar o sistema internacional.

Inclusive era preconizado pelos Estados Unidos, especialmente pelo Secretário de Estado Cordell Hull, o responsável pelo planejamento das políticas estadunidenses para o pós-Guerra, as organizações globais como forma de equilibrar o sistema internacional, porquanto os tratados regionais somente incentivariam o desenvolvimento das mesmas formas de aliança de contenção que se verificaram no período imediatamente anterior. Contudo, ainda que as baixas nos países europeus não tenham sido quantitativamente próximas das 20 milhões de baixas estimadas da União Soviética, tanto os Aliados quanto os derrotados do Eixo encontravam-se devastados no pós-Guerra (Ibid, 2002, p 34-35).

A infra-estrutura e a economia dos países europeus tinham de ser praticamente reconstruídos do zero mais uma vez, e a população encontrava-se debilitada, tendo também enfrentado dois rigorosos invernos nos anos de 1946 e 1947, os quais complicaram ainda mais a sua situação (Ibid, 2002, p 35). Por isso, a Grã-Bretanha, que, após o final da Guerra, ainda tinha uma grande relevância política no sistema internacional, contraiu dívidas imensas com o seu futuro substituto no papel de líder do sistema internacional, os Estados Unidos. E, além das dívidas contraídas, o governo britânico ainda tinha de reconstruir a sua economia e manter o alto custo das tropas de ocupação nas regiões dos conflitos durante o pós-Guerra.

Dos países europeus que haviam combatido o Eixo, a mais receosa no período pós-Guerra continuava sendo a França, visto que os franceses já estavam desde a Guerra Franco-Prussiana, durante a década de 1870, em um descontínuo confronto com a Alemanha. Para a França, uma Alemanha totalmente enfraquecida e dependente era o ideal, porquanto o rearmamento e fortalecimento econômico alemão possibilitariam este de se tornar uma ameaça novamente para os seus vizinhos (Ibid, 2002, p 37).

Dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, o único que saiu fortalecido foi o país norte-americano. E, devido à percepção político-estratégica de Truman de que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e o avanço dos movimentos comunistas nos países debilitados economicamente eram a nova ameaça ao equilíbrio do sistema internacional, a ideia da regionalização deixou de ser considerada uma forma de recrudescer as relações entre os estados europeus, e passou a ser uma possibilidade de desenvolver a economia desses países, contendo também o avanço do sistema comunista na esfera de influência norte-americana (Ibid, 2002, p. 35).

As novas Organizações Internacionais remodeladas e criadas no pós-Guerra permitiram a formação de uma base institucional, para que se desenvolvesse um sistema de blocos regionais, apoiados nesse novo sistema das Nações Unidas. Contribuiu também o plano preconizado em 1947, pelo Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall, de investir massivamente na reconstrução da

Europa, através de um plano coordenado, em que já se instava alguma forma de resposta coletiva dos países europeus (Ibid, 2002, p. 39).

Já que as primeiras ações de conter a Alemanha, preconizadas pela França, falharam, seja através da tentativa de um acordo de cooperação com a Itália e os países do Benelux, o que não foi bem aceito por esses últimos, seja pela tentativa de fortalecer a aliança com o Reino Unido, relegada a um segundo plano pelos ingleses, pois esses procuravam manter relações especiais com os Estados Unidos, em detrimento dos parceiros europeus, a forma que a França encontrou para amenizar o 'problema alemão'⁸ foi a participação da República Federal da Alemanha, na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Com essa mudança de política (do desmantelamento econômico-político-militar da Alemanha para uma aliança estratégica), a França buscava controlar a produção das principais fontes energéticas da região, através de um mercado comum que mantivesse uma supervisão sobre as *commodities*, ultrapassando os interesses exclusivos de cada Estado-Membro⁹ (Ibid, 2002, p. 41-42).

Embora a CECA fosse um órgão econômico, o estreitamento de laços entre os países europeus e a interdependência criada através desse organismo criaram as bases para as futuras discussões sobre segurança e defesa entre os países europeus. Já em 1950, o primeiro-ministro francês René Pléven propôs a criação de um exército europeu que tivesse controle supranacional totalmente integrado, que não dependesse de coordenação de divisões nacionais (Ibid, 2002, p. 43).

Contudo, essa proposta foi rejeitada pela Assembleia Nacional francesa, porquanto ainda havia receios de setores da elite e da população em relação a participação e ao rearmamento da Alemanha em uma aliança militar. Em resposta a essa negativa francesa, a Grã-Bretanha propôs, com a anuência dos Estados Unidos, a criação da União da Europa Ocidental (UEO).

A UEO foi estabelecida em 1955, tendo como membros os participantes da CECA, com exceção da França, e a sua criação permitiu o reconhecimento da

⁸ SMITH, H. (2002, p. 38.): considera "problema alemão" como a forma de encaixar a Alemanha no sistema internacional no pós-Guerra, sendo a França a maior interessada em manter uma Alemanha fraca militarmente e desindustrializada.

⁹ CECA: França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo.

República Federal da Alemanha como estado soberano, sendo convidada a participar também da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dessa forma, as três maiores preocupações dos políticos europeus do pós-Guerra tinham sido, para bem ou para mal, resolvidas (Ibid, 2002, p. 45).

A Europa havia se reconstruído economicamente e se encontrava na sua “Era de Ouro” (HOBBSAWM, 1994, p. 253), a preocupação com uma nova militarização e fortalecimento da Alemanha havia se minimizado com a sua entrada na OTAN, sob a tutela dos Estados Unidos, e na CECA, e, por fim, mas não menos importante, a preocupação com o avanço soviético havia se estabilizado através da participação da Europa Ocidental na OTAN (SMITH, H., 2002, p. 45). Portanto, as bases para o desenvolvimento de políticas de cooperação militar definiram-se no nível da OTAN, enquanto as questões comerciais europeias ficavam a cargo da “Europa dos Seis”, no âmbito da CECA.

A evolução da CECA, a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e o desenvolvimento coletivo de tecnologias atômicas para fins pacíficos através da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) demonstram o desejo de cooperação, especialmente entre os seis estados-membros, e embora a Grã-Bretanha não tenha participado nesse primeiro momento. Todavia, durante a década de 1950, as questões de política externa continuavam sendo endereçadas exclusivamente às capitais de cada estado europeu, e o assunto permanecia sem que grandes mudanças fossem esperadas, ainda que tenha havido uma maior vontade de cooperação multinacional entre eles.

3.2 A Cooperação Política Europeia (CPE)

Durante a década de 1960, houve a tentativa, ainda que fracassada, da França em centralizar a política externa através de reuniões regulares dos Chefes de Estado em Paris, criando uma política externa e de defesa comum aos Estados-Membros da CEE. Contudo, esse fracasso, embora tenha sido causado principalmente pela intolerância da própria proponente, a França de De Gaulle, em aceitar as emendas propostas pelos estados das Comunidades Europeias de ligar a

atuação externa das Comunidades Europeias (CEs) à OTAN, possibilitou a reaproximação entre a França e a Alemanha, confirmada através do Tratado de Cooperação Franco-Alemã de 1963 (Ibid, 2002 p 49-50). Portanto, nesse período, houve mais troca de ideias e explicações sobre razões do posicionamento de cada país em determinada situação que se colocava como desafio às Relações Internacionais, do que efetivamente qualquer tipo de política externa cooperada entre os membros das CEs.

Enquanto a CECA e a Euroatom tinham limitada participação internacional, a CEE tinha competências e responsabilidades advindas dos poderes adquiridos através do Tratado de Roma de 1957, mesmo que todas as Comunidades tivessem personalidade jurídica internacional. Às duas primeiras foram concedidas a autoridade para estabelecer relações diplomáticas com países terceiros e a autonomia para aceitar diplomatas de outros países em sua sede (Ibid, 2002, p. 51).

Porém, a Euroatom tinha uma faceta extra à CECA, pois tinha a autonomia para fazer acordos com países terceiros, organizações internacionais e nacionais de estados não membros. Ainda assim, ambas não tinham a capacidade de atuação externa permitida à CEE, já que essa última, além de ter as capacidades ampliadas da Euroatom, tinha controle e autonomia para estabelecer as políticas comerciais em relação a países terceiros e de fomentar o contato com os territórios ultramarinos para aumentar o comércio, promovendo conjuntamente o desenvolvimento sócioeconômico (Ibid, 2002, p. 52).

A viabilização de atividades no sistema internacional através do comércio, da promoção do desenvolvimento sócioeconômico, da cooperação interregional e da antevisão do aumento do número de membros foi possibilitada somente devido à capacidade das Comunidades Europeias (CEs) de assinar tratados com estados terceiros e organizações internacionais e à evolução da atuação externa das CEs, sempre objetivando comunicar-se com uma só voz (ainda que muitas vezes timidamente uníssona). Contudo, entre os membros das CEs havia a ideia de que a integração econômica era apenas um estágio no caminho em direção a uma união política (WHITE, 2001, p. 72).

Pode-se considerar que a Rodada de negociações do GATT, que durou de 1963 até 1967, conhecida como Rodada Kennedy, possibilitou à CEE a ser tratada

como um ator unitário no sistema internacional e também a ampliação da visibilidade da Comissão no sistema europeu, pois os atores da CEE demonstraram uma maior coesão em suas posições interna e externa, com o intuito de terem um maior poder de barganha, através de ações conjuntas, contudo em situações de cunho econômico (SMITH, H., 2002, p. 54). Portanto, ainda era necessário afinar os laços entre os Estados-Membros, especialmente em assuntos de segurança, de defesa e de políticas conjuntas, através da institucionalização das atividades de política externa, visto que um aumento no número de Estados-Membros poderia causar a imobilidade da evolução das Comunidades, deixando-as relegadas a um papel exclusivamente econômico (SMITH, H., 2002, p. 61-66; WHITE, 2001, p. 72).

A Cúpula de Haia de 1969, que tinha em sua agenda os assuntos do aumento do número de estados-membros, da formação de uma união monetária e econômica e de união política, criou uma estrutura externa à dos tratados europeus, que permitia o debate de assuntos políticos e de segurança mais amplos pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Chefes de Governo, admitindo uma dimensão política ao processo de integração europeia (HIX; HOYLAND, 2011, p. 311). A principal razão dessa nova estrutura preconizada pela França, agora não mais sob o governo e a influência de De Gaulle, mas de Pompidou, era, conforme explicitado acima, deixar claro, especialmente aos países candidatos a membro da CEs, que o caminho em direção a uma Europa unida, apesar de longo, seria irreversível. Dessa forma, procurou-se evitar qualquer tipo de estabilização, ou ainda retrocesso, nas políticas alcançadas até aquele momento nas CEs, no momento em que os novos participantes fossem convidados a aderir às Comunidades Europeias (SMITH, H., 2002, p. 66).

A Cooperação Política Europeia (CPE) não tinha na sua denominação qualquer informação que indicasse que o órgão era destinado à cooperação em termos de política externa entre os estados-membros, devido ao impacto que qualquer renúncia à soberania causaria nas políticas domésticas. Estabelecida no relatório do ano seguinte, através do Informe de Luxemburgo, determinava trocas regulares de informação e consultas mútuas, procurando uma harmonização de suas visões e coordenação de posições, atuando conjuntamente quando desejável ou viável (WHITE, 2001, p. 71-72). O intuito fundamental da CPE seria preencher o vácuo institucional entre o desejo europeu de se pronunciar através de uma única

entidade e a falta de comprometimento dos estados-membros das CEs em abdicar parte de sua soberania a um órgão supranacional (SMITH, H., 2002, p. 67).

Conquanto muito cautelosos e não restritivos às políticas externas nacionais, os objetivos de cooperação em termos de política externa procuravam harmonizar as visões entre os países através de consultas mútuas e trocas de informações que formaram o padrão para as próximas etapas do aprofundamento das relações dos estados-membros entre si e entre os estados-membros e a UE. Além disso, o Informe de Luxemburgo dispôs a separação entre a Comunidade e a CPE de forma operacional, através da determinação de procedimentos alternativos daqueles utilizados na Comunidade, da criação de novas instituições que lidassem somente com cooperação em termos de política externa, da visível separação entre as reuniões da CPE das da Comunidade - sendo aquelas feitas no país do Presidente em exercício da Comunidade, e não nas sedes da CEE -, e, principalmente, da colocação dos ministros de política externa da Comunidade como os principais determinantes da nova instituição (Ibid, 2002, p. 69-70).

Também é importante notar a criação, através do Informe de Luxemburgo, de um Comitê Político, o qual se encontraria quatro vezes ao ano, formando grupos de trabalho e painéis de especialistas, nos quais cada país membro enviaria um representante para coordenar os aspectos práticos das decisões. Essas decisões, ainda que não determinadas explicitamente, seriam tomadas pelos ministros de política externa, através de consenso, nos seus encontros semestrais, ou emergenciais (quando assim determinados pela Presidência da CEE). Esse processo de tomada de decisão deixou a Comissão com um poder totalmente marginal ao processo, tendo um papel de aconselhamento, diferentemente do seu papel na CEE, em que ela era o ator determinante de qualquer decisão em relação à integração e cooperação (Ibid, 2002, p. 70-71).

Isso modelou o caráter intergovernamental da CPE, ainda que os ministros devessem levar em conta a parceria nas CEs e buscar a unificação política. Por isso, a Cúpula de Paris de 1972 confirmou a intenção dos participantes em intensificar a cooperação em termos de política externa, creditando à Comissão parte da importância da evolução da CPE. Contudo, somente em 1973, através do Informe de Copenhague, criou-se um procedimento formal escrito (Ibid, 2002, p. 72).

A CPE teve a sua carta fundadora redigida no Informe de Copenhague de 1973 e tinha como objetivo a união europeia, porém, a ser construída de forma paulatina em compromissos políticos entre os Estados-membros. Além disso, durante as reuniões desse encontro, houve o interesse dos ministros de relações exteriores em desenvolver o conceito de uma Identidade Europeia Internacional, em que a Comunidade Europeia afirmava o reconhecimento dos Estados Unidos como o seu parceiro preferencial, porém defendia a independência das políticas da Europa - que já demonstravam um 'reflexo de coordenação' entre as políticas externas de seus estados-membros -, das dos Estados Unidos, segundo o relatório dos resultados atingidos, anexo a esse Informe (Ibid, 2002, p. 73).

Além dos objetivos defendidos no Informe de Luxemburgo, o Informe de Copenhague acrescentou a ideia de uma cooperação pragmática, em que a obrigação a consultas mútuas a respeito das posições dos estados membros antes de qualquer decisão unilateral foi considerada uma das discussões principais. Contudo, notou-se que a concentração do poder decisório na figura dos ministros de relações exteriores e dos chefes de estado tornaria a execução da CPE uma atividade não tão simples, ainda que a Presidência tivesse o poder de implementar as ações da CPE, assumindo o papel do secretariado que havia sido banido anteriormente (Ibid, 2002, p. 73-74). A fim de evitar a sobrecarga na atuação dos ministros de relações exteriores e dos chefes de estado, designou-se o Comitê Político (PoCo) como coordenador das posições dos países membros em órgãos multilaterais que não a UE, como na Assembleia Geral da ONU, e das políticas entre as embaixadas e os embaixadores nos países não membros (Ibid, 2002, p. 76).

O documento sobre a identidade europeia de 1973 visava combater a ideia estadunidense de que a Europa tinha apenas um papel regional nas Relações Internacionais, mostrando a contribuição que os europeus poderiam fornecer ao sistema internacional, sendo a sua experiência baseada no respeito mútuo, com a busca pela ampliação dos interesses comuns. Desse documento surgiram dois corolários: a determinação do compartilhamento desse mesmo sentimento europeu como uma condição *sine qua non* para a entrada de novos membros; e o desenvolvimento da identidade europeia, que somente seria atingida no momento em que os estados-membros conseguissem se comunicar através de uma só voz (Ibid, 2002, p. 77).

A criação do Conselho Europeu, em 1974, incrementou a institucionalização do processo (WHITE, 2001, p. 75), porquanto determinava que esse conselho deveria se encontrar três vezes ao ano. Dele fariam parte os chefes de governo, os ministros de assuntos exteriores e o Presidente da Comissão. O seu objetivo seria atingir *posições comuns* através da deliberação entre os representantes dos estados-membros, sendo o país que estivesse exercendo a Presidência do Conselho Europeu (mandato de seis meses) o porta-voz das decisões tomadas (SMITH, H., 2002, p. 79).

Devido à necessidade de respostas mais rápidas a crises internacionais e de maior comprometimento dos membros com a CPE, apresentou-se o Informe de Londres de 1981 como cerne de uma Política Externa Comum, que incluiu medidas procedimentais, em que os Estados-membros não poderiam fixar suas posições sem antes consultar e levar em conta a posição dos demais e, ainda, levar adiante a cooperação, não apenas com concertos entre os Estados, mas também com ações externas comuns. Apesar de criticado por não trazer visões a longo prazo e somente instrumentalizar os procedimentos para o funcionamento mais coeso da CPE, o relatório produzido em Londres manifestou, pela primeira vez, o intuito de se discutir os aspectos políticos de segurança (Ibid, 2002, p. 82).

Além de ser responsável por organizar as reuniões e ditar a pauta da CPE, a Presidência era responsável também pela aproximação de estados terceiros e estabelecimento das relações da CPE com o sistema internacional. No entanto, como o cargo tinha uma rotatividade muito grande (duração de seis meses), a fim de se fazer a manutenção e dar continuidade às políticas implementadas nos mandatos ulteriores, decidiu-se, no Informe de Londres de 1981, que funcionários das gestões imediatamente anterior e imediatamente posterior seriam alocados nas suas embaixadas locais, mas sob a supervisão e direção da Presidência atual (Ibid, 2002, p. 83).

Depreende-se que essa inovação procedimental permitiu a confluência dos valores e trocas de experiências entre os diplomatas responsáveis pela continuidade dessas políticas entre os países que estavam na Presidência ao longo do tempo, devido ao seu frequente grau de interação, e evitava, assim, a sobrecarga da Presidência corrente. Contudo, esse arranjo entre as Presidências anterior, atual e

vindoura evitou a criação de um secretariado dedicado exclusivamente a CPE, que daria mais autonomia a esse órgão, pois este ainda era um assunto delicado entre os Estados-Membros (Ibid, 2002, p. 83).

Além dessa nova forma de se organizar internamente, os ministros de relações exteriores demonstraram interesse em assegurar um método de cooperação entre as embaixadas de seus países nos estados não pertencentes à CPE. Também acordaram que, em situações de crise, a resposta deveria ser mais rápida e efetiva, portanto, quando solicitado por três estados-membros, uma reunião do Comitê Político ou dos Ministros de Relações Exteriores seria efetivada em menos de 48 horas (Ibid, 2002, p. 84). Porém, apesar de mais uma vez reconhecer que a Comissão deveria ter um papel mais atuante no processo de tomada de decisão, no qual, em algumas circunstâncias, ações de caráter coletivo ou supranacional deveriam ser aceitas, o Informe de Londres manteve o princípio da unanimidade entre os Estados-Membros, já que o seu objetivo era facilitar o procedimento e não alterá-lo (Ibid, 2002, p. 84).

A Declaração Solene Sobre a União Europeia de 1983 avançou o conceito da CPE, incluindo a coordenação das posições dos Estados-Membros sobre os aspectos políticos e *econômicos*¹⁰ da segurança e confirmando o Conselho Europeu com funções próprias dentro da CPE. Embora mantivesse o caráter intergovernamental dessa associação, entretanto, buscou fortificar a ideia de uma união política (Ibid, 2002, p. 86). Todavia, somente o Informe Dodge de 1985 defendeu mais concretamente a ideia de uma segurança comum, desde que se levassem em consideração os tratados e alianças já existentes da OTAN e da UEO (Ibid, 2002, p. 89). Isso pode ser considerado como uma forte guinada na evolução da CPE, porquanto o alinhamento à OTAN que, antes visto como péssimo para a política externa e segurança europeia, principalmente por De Gaulle não ser afeito às posições dos Estados Unidos em relação ao sistema mundial e ao papel a ser desempenhado pela Europa, agora passava a ser indispensável para o aprofundamento da união política europeia em questões de segurança.

¹⁰ Grifo do autor.

O Ato Único Europeu (AUE) de 1987 confirmou as expectativas da Reunião de 1985 do Conselho Europeu e da Reunião Intergovernamental do mesmo ano, reiterando o comprometimento dos Estados-Membros com a democracia, os direitos humanos e a preservação da paz e segurança internacional, objetivando formular e aplicar uma política externa europeia através de consultas mútuas em *qualquer*¹¹ assunto de interesse geral. Havia também nesse comprometimento de consultas, a importância de que os membros deveriam conversar antes de assumir quaisquer decisões finais e de que ações unilaterais somente poderiam ser tomadas antes de se ter o conhecimento de todas as posições dos parceiros, tendo em consideração a possibilidade de uma posição comum europeia (Ibid, 2002, p. 92).

Houve, através do AUE, além da formalização dos informes intergovernamentais anteriores, duas inovações postas em prática. A Comissão teve um aumento nas suas responsabilidades, pois deveria atuar conjuntamente com o Conselho Europeu, a fim de garantir a consistência das políticas externas através dos instrumentos da Comissão com os da CPE. Além disso, criou-se o secretariado auxiliar à CPE, facilitando a atuação mais consistente e garantindo maior coesão aos atos desse órgão (Ibid, 2002, p. 93).

Embora aparentemente a CPE tenha o caráter totalmente intergovernamental, pode-se afirmar que a interação entre os Estados-Membros tende a afinar os interesses e estratégias nacionais. O trabalho conjunto dos formuladores das políticas externas nacionais cria um reflexo de coordenação, em que há um acordo implícito em se atingir um acordo (WHITE, 2001, p. 78). Todavia, se a CPE possuía forças inegáveis em relação à integração entre ações políticas e econômicas - como no caso da imposição de sanções econômicas à África do Sul, devido ao regime do *Apartheid*¹² -, os instrumentos para a sua aplicação eram ainda apenas fortes na sua palavra, e pouco restritivos à sua aplicação conjunta (Ibid, 2001, p. 93).

O debate entre a ampliação dos poderes das Comunidades em relação a sua atuação externa e o desejo dos atores de terem a sua representação em uma só voz deu ensejo à criação da União Europeia, conforme proposto já em reuniões

¹¹ Grifo do autor.

¹² Ver White (2001, p. 84-93).

anteriores, como o Informe Tindemans (1975), a iniciativa Genscher-Colombo (1981), a proposição pelo Parlamento Europeu de um tratado que estabelecesse a União Europeia (1984), e o Informe Dogde (1985) (SMITH, H., 2002, p 63-95). Portanto, somente através de todos os relatórios e informes levados ou não à prática, foi possível a discussão de uma Política Externa e Segurança Comum, que viria a ser confirmada no Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1993.

3.3 A Política Externa e Segurança Comum: o segundo Pilar da União Europeia

Durante o final da década de 1980 e o início da década de 1990, um novo contexto no sistema internacional se encontrava em pauta, provocado pela desarticulação da URSS, levando ao fim da Guerra Fria e a uma drástica alteração no cenário europeu e mundial. Enquanto a reunificação da Alemanha se concretizava, diversos países da Europa Central e do Leste se emancipavam, tornando-se países de economia capitalista, enquanto a União Soviética colapsava.

Os assuntos de política externa e segurança comum passavam a ser cada vez mais importantes na agenda internacional não só às antigas hegemonias do sistema da Guerra Fria e acabaram se estendendo a todos os países que, mesmo com a queda desse sistema, continuaram existindo. Nesse contexto se encontravam a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros.

As críticas à eficiência da estrutura da CEP, em relação a sua incapacidade de atuação conjunta, foram agravadas com a falta de qualquer coesão dos países-membros em suas atuações externas dispersas, após a eclosão da Guerra do Golfo em 1990 e da Crise dos Bálcãs no ano seguinte. Embora contemplasse as questões de política e economia externa e enfatizasse a ação externa comum, a CEP mencionava muito timidamente como uma de suas intenções a ampliação da esfera da segurança comum às suas políticas principais.

Porém, como resposta aos acontecimentos, os líderes europeus decidiram, durante a Conferência Intergovernamental sobre a união política, que ocorria em paralelo com a que preconizava as reformas institucionais econômicas e de união

monetária, que a CEP se tornaria a Política Externa e Segurança Comum (PESC), sendo o um dos pilares da União Europeia, com as Comunidades Europeias e com a Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal (HIX; HOYLAND, 2011, p. 311). Portanto, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia (TUE), em 1993, os objetivos e os instrumentos da antiga CEP foram melhorados, formando a Política Externa e Segurança Comum (PESC), incluindo a vertente de segurança em seu conteúdo (WHITE, 2001, p. 99).

Diferentemente do AUE, o TUE trouxe mais que a codificação de costumes e introduziu novos objetivos à PESC (SMITH, H., 2002. p. 97). Entre as obrigações, os objetivos e os princípios da PESC, a defesa dos valores comuns, dos interesses fundamentais da independência e integridade da União, a manutenção da paz e o fortalecimento da segurança internacional são os objetivos principais, enquanto o apoio ativo e sem reservas à PESC e o princípio de lealdade e solidariedade mútua são as obrigações primeiras dos Estados-Membros (MARTÍN; NOGUERAS, 2004, p. 679-699). E, a partir do Tratado de Maastricht, podem-se destacar cinco objetivos principais do segundo pilar da UE:

1. Fortalecer os valores comuns, os interesses fundamentais e a independência da UE.
2. Fortalecer a segurança da UE e de seus Estados-Membros em todos os sentidos.
3. Preservar a paz e fortalecer a segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta da ONU.
4. Promover a cooperação internacional.
5. Desenvolver e consolidar a democracia e o cumprimento das leis internacionais, incluindo os direitos humanos (HIX; HOYLAND, 2011, p. 312, tradução nossa).

Também é necessário fazermos uma inferência da relevância desses objetivos, ainda que eles pareçam tanto vagos. A inclusão da questão da segurança nos objetivos principais e a disposição da UE em fortalecê-la mudam o caráter antes apenas consultivo da CPE. Ainda que a introdução dos componentes de segurança e defesa não impactem naqueles já antes acordados pelos Estados-Membros com a OTAN ou bilateralmente entre os próprios estados, o acordo significa um passo em direção à existência real de uma política externa comum (SMITH, H., 2002, p. 98).

Em vez de basear a atuação externa comum através dos costumes, como na CPE, o TUE determinou que os Estados-Membros devem encontrar e cooperar com as posições comuns de política externa, sendo que o comprometimento é mais fácil de ser medido e é, inclusive, monitorado pelo Conselho, o qual tem o poder de garantir o cumprimento dos princípios do tratado (Ibid, 2002, p. 97). Isso traz implícita a necessidade de os Estados-Membros sempre levarem em consideração a posição da União Europeia quando têm de atuar unilateralmente ou em órgãos multilaterais, dos quais nem todos os parceiros europeus fazem parte, como no caso da OTAN e do Conselho de Segurança da ONU.

Em relação à inovação procedimental, embora tenha se mantido o papel de atuação externa nas mãos da Presidência, a definição das linhas gerais para a política externa passou a ser de responsabilidade do Conselho Europeu, enquanto o Conselho seria o responsável por tomar as iniciativas, as decisões e procurar implementá-las. A Comissão permanecia associada à PESC e poderia iniciar propostas de política externa, enquanto o Parlamento Europeu continuava a ser um órgão meramente consultivo (Ibid, 2002, p. 97).

Além dessas inovações, não era mais necessário a solicitação de três Estados-Membros, para que uma reunião de emergência do Conselho fosse convocada, mas sim a solicitação por um dos estados componentes da UE, da Presidência, ou da Comissão passava a ser condição suficiente. Sofreu também o processo de tomada de decisões modificações na estrutura da CPE antes utilizada.

O Tratado de Maastricht pode ser valorizado como um ponto para o desenvolvimento de uma estrutura de cooperação em matéria de política externa, visto que foram introduzidas vias processuais para a tomada de decisões. Esse novo sistema de tomada de decisões procura mesclar o prevalecente modelo intergovernamental com uma aproximação do modelo integrado, o qual exige a regra da maioria. Para a tomada de decisão europeia também se destacam três tipos de regras: a regra geral (existência de uma orientação geral adotada por consenso); a regra especial (definida por maioria, que pode se dividir em duas: a maioria qualificada reforçada, com o objetivo de definir ações comuns e de iniciar negociações e conclusões de tratados com Estados terceiros, ou a maioria dos membros que compõem a UE, sobre questões procedimentais); e a exclusão da

regra especial, a qual se dá quando a decisão influencia questões militares ou de defesa, e, portanto, pertence à regra de unanimidade, ou tratados que versam sobre decisões que requerem unanimidade, ou quando um ou mais Estados-membros têm motivos “importantes e explícitos de política nacional” e também deverão ser decididos por unanimidade (MARTÍN; NOGUERAS, 2004, p. 679-699).

Além dessas regras, e como o sistema de unanimidade é aplicado, em grande medida, a partir das ações promovidas pela PESC, foi criada a opção de “abstenção construtiva”, no qual há uma suavização da regra de unanimidade, permitindo que as abstenções dos Estados não impeçam a adoção de certas decisões. Todavia, essa opção por abstenção construtiva serve também como forma de os Estados-Membros não adotarem as políticas decididas com o envio de uma declaração formal para a União em que se excluem os efeitos para o país, desde que não mais de um terço dos votos ponderados se abstenha (Ibid, 2004, p. 679-699).

Entretanto, são apontadas grandes deficiências na formulação dessa estrutura. Em relação ao conceito geral, a PESC potencializou um sistema de intergovernamentalidade, deixando em segundo plano o papel da Comissão Europeia e do Parlamento. No Tratado da União Europeia, a PESC não tem personalidade jurídica, deixando-a confusa na sua representação exterior e, muitas vezes, com atos débeis e ineficazes internamente. O desacordo com os conceitos de segurança que deveriam ser incorporados à PESC deixaram-na relegada ao respeito aos tratados da OTAN e à UEO como instrumento de ação (Ibid, 2004, p. 679-699).

Apesar dessas críticas, o Tratado de Amsterdã de 1999 consolidou os procedimentos da PESC, enfatizando novamente a sua relação com a UEO e afirmando que a PESC deveria incluir todas as questões relativas à segurança da União, inclusive a progressiva modelagem de uma política de defesa comum. Além dessa confirmação dos procedimentos já adotados na PESC, o Tratado de Amsterdã deu ao Secretário-Geral do Conselho o título de Alto Representante da Política Externa e Segurança Comum. Além disso, foi reconstituído o arranjo anterior do triunvirato, antes formado pelas Presidências anterior, atual e vindoura, e agora passava ser constituído pela Presidência, pelo Alto Representante, pela Comissão e, quando necessário, pela Presidência vindoura (SMITH, H., 2002, p. 101).

O Tratado de Lisboa, de 2009, substituiu as Comunidades Europeias, que ainda existiam, pela pessoa jurídica exclusiva da União Europeia. A formalização de uma pessoa jurídica internacional exclusiva facilita a organização interna da UE, além das responsabilidades e direitos ficarem mais claros e menos difusos entre os diversos órgãos que antes compunham as Comunidades Europeias. Além disso, o Tratado de Lisboa também criou o cargo de Presidente do Conselho Europeu, unificou os cargos de Alto Representante e Comissário de Relações Exteriores, sendo o Alto Representante o responsável por coordenar o novo Serviço de Ação Externa Europeia (HIX; HOYLAND, 2011, p. 313).

E, apesar de a condição de dupla maioria para decisões no Conselho, que entrará em vigor a partir de 2014 (Tratado de Lisboa, 2009), não significar uma drástica alteração nos princípios da tomada de decisão em política externa na tentativa de atingir consenso e unanimidade, ambos tratados (de Amsterdã e Lisboa) sistematizaram os atores e os instrumentos disponíveis para a PESC (SMITH, 2002, p. 102), como veremos nas subseções a seguir.

3.3.1 Atores

O Tratado da União Europeia determina que as políticas nos Pilares 1 e 2 da União sejam de responsabilidade conjunta do Conselho dos Ministros, da Comissão e do Comitê de Representantes Permanentes (WHITE, 2001, p. 97), com o intuito de difundir a política externa da União Europeia e torná-la mais coerente do que fora durante a CPE. O Tratado de Amsterdã consolidou as tendências institucionais, separando a estrutura dos procedimentos do pilar da PESC daqueles que determinavam os aspectos da Comunidade na UE, ainda que muitas atividades externas não sejam cobertas somente pelo segundo pilar e dependam também da atuação dos outros dois pilares, de organizações internacionais e dos Estados-Membros (SMITH, H., 2002, p. 102).

3.3.1.1 O Conselho Europeu e o Conselho de Ministros

Os Estados-Membros são representados diretamente no Conselho Europeu, pelos chefes de estado e de governo, e no Conselho, pelos ministros de relações exteriores. Detêm grande parte da autoridade em Política Externa e Segurança Comum, e somente eles podem dar à União Europeia o poder de utilizar as Forças Armadas no exterior, no caso de conflitos, ou de missões de paz (Ibid, 2002, p. 113).

O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado e de Governo, do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Presidente da Comissão, ainda que os dois últimos não tenham direito a voto. Realiza duas reuniões semestrais, com exceção das sessões extraordinárias. As suas decisões são tomadas através do consenso ou da unanimidade, com exceção da escolha do Presidente do Conselho Europeu, cargo para o qual é feita uma votação, e decide-se através da maioria qualificada, para um mandato de dois anos e meio, renovável apenas por uma vez. Formalizado como instituição da UE a partir do Tratado de Lisboa de 2009, é responsável por definir as orientações e prioridades das políticas gerais da UE (CONSELHO EUROPEU, 2009, p. L 315/54).

O Conselho de Ministros, ou Conselho da União Europeia, (chamado apenas de Conselho) é composto pelos representantes dos Estados-Membros em nível ministerial, e é o centralizador do processo de tomada de decisões da PESC, formulando e fazendo a política do dia a dia, substituindo o papel do Conselho Europeu, como no caso da CPE (WHITE, 2001, p. 97). É dever do Conselho garantir a unidade, a consistência e a efetividade das ações tomadas pela União, segundo o TUE (SMITH, H., 2002, p. 108), baseando-se nas linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu.

A Presidência do Conselho é determinada por uma rotatividade de seis meses, e é responsável, durante o seu mandato, pela direção das reuniões em todos os níveis, propondo orientações e preparando os compromissos necessários para a tomada de decisões pelo Conselho. Cooperam entre si, conforme já explicado acima, através de um mandato de triunvirato, Presidência, pelo Alto Representante, pela Comissão e, quando necessário, pela Presidência vindoura,

com o intuito de dar uma continuidade à evolução das políticas europeias (WHITE, 2011, p. 97).

3.3.1.2 O Alto Representante da União de Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança

O cargo de Alto Representante da PESC havia sido criado em 1999, juntamente com o cargo de Comissário de Relações Exteriores, através do Tratado de Amsterdã, para representar a União Europeia perante estados terceiros e organizações internacionais. Contudo, a fim de criar uma identidade exterior mais coesa, os cargos foram fundidos em um só cargo no Tratado de Lisboa de 2009, dando origem ao Alto Representante da União de Negócios Estrangeiros e Políticas de Segurança, o qual preside as reuniões do Conselho, sendo também Vice-Presidente da Comissão. Além disso, o Alto Representante, representado, desde dezembro de 2009, por Catherine Ashton, detém a autoridade sobre o serviço diplomático da UE, o Serviço de Ação Externa Europeia (SAEE) (HIX; HOYLAND, 2011, p. 318).

O SAEE foi criado em abril de 2010, e na sua composição fazem parte diplomatas dos Estados-Membros, sendo autônomo da Comissão e do Conselho, com sua administração sediada em Bruxelas além de suas delegações espalhadas pelo mundo, com um orçamento em torno de € 10 bilhões anuais (Ibid, 2011, p. 319).

3.3.1.3 A Comissão

A Comissão tem o mesmo papel do Conselho em relação ao desenvolvimento de políticas externas nas áreas de comércio, ajuda e diplomacia multilateral, sendo o comércio o seu principal campo de atuação, através da definição de acordos com países terceiros e da implementação da Tarifa Externa Comum. Tem um poder decisório que não depende dos interesses internos dos Estados, por isso, considerado um órgão supranacional.

Contudo, apesar de ter sido ampliado o seu poder em termos de Segurança e Defesa Comum, tendo direito à iniciativa em política externa, a Comissão ainda desempenha um papel relativamente inferior ao do Conselho nesse quesito, tendo uma função mais de aconselhamento do que de atuação direta propriamente dita (SMITH, H., 2002, 109-110).

3.3.1.4 O Conselho de Representantes Permanentes (COREPER) e o Comitê Político (PoCo)

O COREPER é composto por funcionários públicos nacionais, porém, fica baseado em Bruxelas. A sua função é, desde o Tratado de Maastricht, preparar as reuniões do Conselho, assistindo diretamente o Conselho em questões administrativas (Ibid, 2002, p. 108). Desempenha as funções antes creditadas ao Comitê Político (PoCo), sendo responsável pela coordenação dos grupos de trabalho e por reconciliar os objetivos da PESC com os meios providos pelas Comunidades, respondendo diretamente ao Conselho. Ao PoCo pertencem os 'Diretores Europeus', os quais ficam alocados nos ministérios de relações exteriores nacionais e comandam o órgão que tem o objetivo de aconselhar o Conselho em assuntos diretamente ligados à política externa (Ibid, 2002, p. 108).

3.3.1.5 O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é o órgão fiscalizador da União Europeia e, em relação à Política Externa da União Europeia, deve ser consultado pelo Conselho e pela Comissão, sendo os presidentes em exercício do Conselho e da Comissão responsáveis por apresentar o relatório com os resultados em sessão plena do Parlamento. Também é função do Parlamento fazer relatórios a respeito de diversos assuntos de política externa, através do Comitê de Negócios Estrangeiros, Segurança e Defesa, e encontrar quatro vezes ao ano o presidente do Conselho, apresentando as suas posições e discutindo as decisões implementadas pelo Conselho (Ibid, 2002, p. 111).

O Parlamento Europeu tem um alcance além das fronteiras europeias em situações de discussão do seu funcionamento com os representantes dos estados candidatos a membros da UE, através de comitês parlamentares conjuntos. Além disso, os parlamentares europeus também têm diálogo permanente com os seus colegas em outros países através de quatro comitês de cooperação e dezesseis comitês interparlamentares, sendo os dois maiores localizados na Rússia e nos Estados Unidos, além de serem responsáveis por ajudar a ONU, provendo observadores internacionais de eleições em países terceiros (Ibid, 2002, p. 111-112).

3.3.1.6 A União da Europa Ocidental (UEO)

Desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, a UEO tem autonomia para elaborar e implementar decisões e ações da União que tenham implicações com a defesa. A ampliação do escopo da defesa, preconizado no Tratado de Amsterdã, permitirá a absorção da UEO pela UE no longo prazo, caso assim seja desejado pelo Conselho (Ibid, 2002, p. 113). O Tratado de Amsterdã também reconheceu a UEO como parte integral para do desenvolvimento da EU e permitiu aos Estados-Membros da UEO a discussão de assuntos de defesa dentro do Conselho Europeu (HIX; HOYLAND, 2011, p. 313).

Já houve avanços nessa união, já que o quartel general da UEO foi transferido de Londres para Bruxelas, durante a década de 1990, contudo a relação operacional entre as duas instituições ainda permanece em aberto, principalmente porque nem todos os membros da UE fazem parte da UEO¹³. Como afirmado anteriormente, a atuação externa em termos de defesa da UE deve manter os mesmos objetivos da OTAN, portanto a UEO tem o papel de fazer a coordenação entre os objetivos militares da UE com aqueles defendidos pela OTAN, formando, assim, uma identidade de defesa da UE (Ibid, 2002. p. 113).

¹³ Membros da UEO: Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Reino Unido.

3.3.1.7 A OTAN

Ainda que não tenha laços estruturais diretos com a UE, a OTAN é ligada à União, através da intenção de os Estados-Membros manterem as suas políticas de acordo com as preconizadas pela OTAN e, institucionalmente, de forma indireta. Retoricamente, notam-se as intenções manifestadas já no AUE de 1987 e confirmadas pelo TUE, em 1992. De forma institucional, podemos considerar a coordenação da UEO entre as aspirações de defesa da União com as forças da OTAN, formando a Força de Ação Conjunta Combinada entre a UEO e a OTAN, que permite a UEO utilizar o reforço da OTAN, em áreas onde esta não considera sua área primordial de influência (Ibid, 2002. p. 114).

O desenvolvimento de forças conjuntas facilita a evolução do papel de defesa da UE, já que a União poderia atuar focando a ampliação institucional a todos os seus Estados-Membros, especialmente em um teatro de missões no próprio continente. Contudo, nem todos os seus membros fazem parte da organização transatlântica, dificultando certas ações, visto que nem sempre há uma harmonia de interesses entre essas organizações e seus membros (Ibid, 2002, p. 114-115).

3.3.2 Instrumentos

A revisão da CPE, através do TUE, permitiu à UE, e conseqüentemente à PESC, uma melhora nos seus instrumentos de atuação externa, especialmente no nível das implementações das políticas (WHITE, 2001. p. 102). Os novos instrumentos associados à PESC procuraram fortalecer o comprometimento dos Estados-Membros com a sua atuação externa ligada diretamente ao interesse da União Europeia.

O objetivo desses novos instrumentos seria, através de uma gama de atuação mais específica de áreas de importância, promover atuações mais facilitadas, já que os interesses comuns produziram políticas genuínas (Ibid, 2001. p. 102). Os instrumentos sobre os quais a União teria a gerência direta são os econômicos e os

diplomáticos, enquanto em relação aos instrumentos militares, a União depende de organizações internacionais e das Forças dos Estados-Membros (SMITH, H., 2002, p. 115).

3.3.2.1 Instrumentos Econômicos

Os instrumentos econômicos utilizados pela UE podem ser tanto no sentido de ajudar os países terceiros - sendo, portanto, denominados positivos - quanto no sentido de forçar a atuação de um país terceiro em linha com os objetivos da União, denominados negativos. Os instrumentos econômicos negativos são geralmente restrições ao comércio, ajuda e investimento ao país alvo, ou as sanções econômicas (Ibid, 2002, p. 116).

As sanções econômicas demonstram a atuação coordenada entre os pilares da UE, mais especificamente as Comunidades (Pilar 1) e a PESC (Pilar 2), já que, através do TUE, puderam ser formalmente aplicadas a estados terceiros, sendo, assim, uma política preconizada por um pilar e aplicada diretamente pelo outro. Esses instrumentos demonstram a atuação direta da UE em situações de Política Externa, e foram criados, principalmente, devido às controvérsias que existiram no período da CPE, em que não havia qualquer coordenação a respeito desse assunto, limitando a atuação externa das Comunidades no sistema internacional (WHITE, 2001, p. 102).

As políticas econômicas nem sempre são um instrumento direto na atuação externa da União. Contudo, contribuem indiretamente, muitas vezes, para que a União atinja os seus objetivos no sistema internacional. O uso das tarifas externas comuns para o comércio é um exemplo prático dessa situação, porquanto elas geram ramificações em termos das relações entre a UE e os governos que são atingidos ou beneficiados por tais políticas (SMITH, H., 2002, p. 117).

Além dessas facetas, também há os programas de ajuda econômica da UE, que são considerados instrumentos econômicos positivos, como o envio dinheiro para ajuda emergencial, o envio de comida e assistência humanitária, os investimentos diretos e indiretos ao desenvolvimento e a assistência técnica ao

desenvolvimento em países terceiros. Também podem ser consideradas as sanções positivas como forma de ajuda aos países em desenvolvimento, como a garantia de preferências de comércio e as preferências de comércio não recíprocas, através de empréstimos ou doações (Ibid, 2002, p. 116).

3.3.2.2 Diplomacia

Os instrumentos diplomáticos disponíveis à União Europeia estão alocados no escopo dos três pilares (Comunidades, PESC, Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal), podendo ser classificados como passivos, em que estão inclusos os comunicados à imprensa ou opiniões direcionadas a estados terceiros, e ativos, como a participação de ministros de relações exteriores e comissionários em conferências políticas, missões no exterior, negociação com países terceiros e mediações de crises e conflitos (Ibid, 2002. p. 115).

Embora o termo utilizado para denominar os comunicados e as decisões tomadas em relações a estados terceiros seja 'passivo', essas políticas podem ser bastante efetivas, já que qualquer opinião emitida conjuntamente pelos Estados-Membros da UE é um forte indicativo de que o assunto é, de fato, do interesse desses países e de que uma atitude em relação a tal situação por parte do estado terceiro, se necessária, é esperada. Também, se esses comunicados forem seguidos de uma ameaça ou aplicação do uso dos instrumentos econômicos, a probabilidade da União em atingir os seus objetivos no sistema internacional fica bastante ampliada (Ibid, 2002. p. 115).

Além dos acordos internacionais firmados pela UE com estados terceiros, os quais devem ser considerados pelo seu conteúdo, pela possibilidade da UE de resolver assuntos diretamente com estados terceiros através da negociação e por ser uma forma de legitimar a UE internacionalmente (Ibid, 2002, p. 117-118), existem outros instrumentos que facilitam a atuação internacional da União. Entre os principais instrumentos diplomáticos encontramos os seguintes: Estratégias Comuns, Posições Comuns, Ações Conjuntas, Abstenção Construtiva.

Estratégias Comuns são definidas pelo Conselho Europeu como objetivos específicos, com duração programada e explicitado por quais meios devem ser

atingidas e são disponibilizados à União e aos Estados-Membros. Esses objetivos são levados à prática através de Posições Comuns, Ações Conjuntas, ou Novas Legislações e têm o intuito de deixar a ação externa da UE mais coesa internamente (HIX; HOYLAND, 2011. p. 313).

A Posição Comum é adotada pelo Conselho, através do princípio da unanimidade, e requer que os Estados-Membros implementem políticas que cumpram a posição definida pela UE em um assunto particular, ainda que não haja nenhuma sanção legal ao Estado-Membro que não acatar essa posição. As posições comuns são situações mais amplas para situações menos definidas de certo tema ou localização geográfica (Ibid, 2011. p. 312-313).

As Ações Conjuntas são ações operacionais para implementar posições que são adotadas pelo Conselho depois da definição pelo Conselho Europeu a respeito de determinado assunto. Nesse tipo de ação, os Estados-Membros devem ter um maior comprometimento, informando ao Conselho como tais ações foram implementadas diretamente ou justificando porque a determinada ação não pode ser cumprida (Ibid, 2011. p. 312).

A Abstenção Construtiva é utilizada nos casos em que é requerida a unanimidade. Tem o intuito de facilitar a aplicação de Estratégias Comuns, Posições Comuns e Ações Conjuntas, já que os Estados-Membros não precisam mais vetar, mas sim se abster da decisão, desde que com razões previamente justificáveis. Os Estados-Membros que se absterem não precisam implementar as decisões tomadas, contudo devem respeitar o conteúdo da decisão e evitar ir em direção contrária à medida aplicada (Ibid, 2011. p. 313).

3.3.2.3 A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e o Mecanismo de Reação Rápida

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) serviu para fortalecer a cooperação de defesa política, garantindo ao Conselho Europeu a competência para elaborar e implementar políticas comuns de defesa, particularmente os assuntos relacionados aos armamentos. Contudo, ainda ela se submete às políticas da

OTAN, permanecendo a ligação e dependência da UE em relação às posições do organismo transatlântico e mantém o direito da neutralidade dos países, como exigido pela Suécia, Áustria, Finlândia e Irlanda (Ibid, 2011. p. 314).

Através do Tratado de Amsterdã, o procedimento de convocação para reuniões de emergência foi facilitado, sendo necessário somente que um dos Estados-Membros ou o Alto Representante solicitasse uma reunião extraordinária para que ela aconteça em menos de 48 horas (Ibid, 2011. p. 314).

As Cúpulas de Colônia e Helsinque de 1999 definiram que era necessário o desenvolvimento de capacidades militares suficientes para que missões de paz e de prevenções de crises fossem desenvolvidas no escopo da PESD, sendo que as decisões deveriam ser tomadas dentro do quadro institucional da UE e considerando sempre a transparência e a igualdade de condições entre a OTAN e a UE. Por isso, a fim de assegurar a efetividade da PESD, decidiu-se que os ministros da defesa dos Estados-Membros participariam dos encontros do Conselho quando discutidos os assuntos da PESD e sob a sua autoridade seriam criados o Comitê Político e de Segurança, o Comitê Militar e o Estado Maior, os quais foram estabelecidos em março de 2000 (HOCHLEITNER, 2002, p. 308).

As medidas prioritárias são a melhoria da qualidade das forças em termos de qualidade e posicionamento e a modernização dos armamentos e da indústria bélica europeia, através de uma política comum de armamentos. Contudo, há a necessidade da duplicação em relação às capacidades aos ativos da OTAN, visto que essas são basicamente dependentes das forças estadunidenses, caso a União Europeia queira agir diretamente a médio prazo (Ibid, 2002, p. 314).

Embora seja importante o acesso às capacidades de planejamento da OTAN para as missões de crises da UE, essa intenção da duplicação construtiva dos fatores militares se dá principalmente com o intuito de garantir a autonomia da Europa em relação aos ativos da OTAN, que são em sua maioria dos Estados Unidos e nem sempre são facilmente disponibilizados, devido a sua escassez (Ibid, 2002, p. 315; 320).

Portanto, designou-se que o Eurocorps seria a força de reação rápida da EU, através do Encontro de Luxemburgo de 2001, que já havia sido preconizado na

Cúpula de Helsinque de 1999. O Eurocorps é uma força multinacional europeia existente desde o final da década de 1980, iniciada com a cooperação bilateral entre a França e a Alemanha, contando hoje também com a participação de Espanha, Bélgica e Luxemburgo, além das associações de Itália, Grécia, Turquia e Polónia (DUARTE, 2004, p. 261-262).

O Eurocorps tem seu quartel-general sediado em Estrasburgo, contando com uma força multinacional permanente de quatro divisões e uma companhia nacionais pré-designadas ao comando operacional direto em situações de crise, ainda que o suporte logístico seja de responsabilidade dos países em operação e não permanente (Ibid, 2002, p. 262). E, embora sejam questionadas as capacidades de reação rápida do Eurocorps e os impactos da integração de defesa europeia nas relações a UEO, a OTAN, a UE e os Estados Unidos (Ibid, 2002, p. 262-264), podemos considerar que a PESD promoveu um avanço significativo, se compararmos todo o processo evolutivo da União Europeia e as tímidas discussões sobre esse tema até o Tratado de Amsterdã (HOCHLEITNER, 2002, p. 320), e que o caminho em direção à atuação comum em termos de segurança e defesa e à formação de uma identidade comum está sendo construído através dos atores e instrumentos que a União fornece para a sua atuação exterior em seus tratados fundadores e estratégias (BOYER, 2002. p. 332).

4. A POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA COMUM E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Antes que seja feita uma análise mais profunda da Política Externa e Segurança Comum da UE, é importante levarmos em consideração a ideia de que a política externa e segurança desejada pelos estados pertencentes à UE não é única, e sim comum. Nas palavras de Smith (2002):

“A PESC criada em Maastricht [...] reconhece que uma política externa comum da UE não é nem exclusiva no sentido em que ela cubra cada aspecto de interesse de política externa para cada Estado-Membro nem é ‘única’ no sentido de que ser o único modelo de política externa disponível aos Estados-Membros. A política é comum, em outras palavras, o seu limite é até onde os Estados-Membros concordam que ela deva ir.” (SMITH, H., 2002, p. 65, tradução nossa).

A ideia de White (2001) ajuda a complementar essa visão:

“Uma Política Externa Europeia ‘única’ sugere uma política externa totalmente integrada e supranacional, como o mercado ‘único’ ou a moeda ‘única’ [...] uma política externa europeia comum, por outro lado, é tomada aqui para se referir à coordenação e à crescente harmonização da política externa emergente dos diferentes sistemas políticos dentro da UE.” (WHITE, 2001, p. 165, tradução nossa).

Portanto, devemos entender que, apesar da constante integração e dos significativos avanços na evolução da condução das políticas externas por parte da União Europeia, os assuntos só serão levados a um patamar supranacional quando e se os Estados-Membros assim considerarem pertinentes. A partir desse entendimento, considerando que no capítulo anterior foram estudados os antecedentes, a contextualização atual e os atores responsáveis pelo processo de tomada de decisão da PESC, ainda é necessário definir (1) como a estrutura da Política Externa e Segurança Comum da União Europeia se encaixa em uma Análise de Política Externa no campo das Relações Internacionais, (2) a forma como a PESC se subdivide em um Jogo de Níveis e, por fim, (3) como a teoria construtivista auxilia a demonstrar a evolução da PESC no sistema internacional.

4.1 A Política Externa de Segurança Comum à luz da Análise de Política Externa

A primeira questão a ser definida quando queremos estudar um objeto à luz da APE é saber quais tipos de atores tomam as decisões no processo de formulação da Política Externa (HERMANN, 2001. p. 47). Conforme estudado no capítulo anterior, depreende-se que o processo de tomada de decisão da PESC é composto por atores intergovernamentais que dependem da confluência de interesses para atingir os objetivos em termos de política externa, segurança e defesa comuns.

Como também foi possível observar, os dois principais órgãos institucionais da PESC são, por ordem de importância, o Conselho Europeu e o Conselho, sendo o primeiro responsável por determinar as *Estratégias Comuns*, e o segundo responsável por implementar essas estratégias através de *Posições Comuns* e *Ações Conjuntas*. Desses atores partem as diretrizes para o funcionamento da PESC, a fim de que sejam postas em prática as ações de Política Externa e Segurança, através dos instrumentos de atuação externa, que foram criados ou formalmente reconhecidos nos Tratados de Maastricht, Amsterdã e Lisboa.

Hudson afirma que “tudo o que ocorre entre e através de nações é baseado em decisões humanas atuando separadamente ou em grupos” (HUDSON, 2007, p. 3), e, no caso de ambos os Conselhos, as decisões são tomadas pelas pessoas que formulam as políticas nacionais e da União, os Chefes de Estado e de Governo e os Ministros de Política Externa (e de Defesa, quando assim for pertinente). Pois, para que a PESC seja uma política comum a todos os Estados-Membros, são necessários a participação, o interesse e o comprometimento das pessoas que formulam essa política externa, sendo eles o “ponto de interseção teórica entre os maiores determinantes do comportamento de um [ator], ou seja, os fatores material e conhecimento” (Ibid, 2007, p. 7).

Partindo da definição de que existe um processo decisório basicamente intergovernamental responsável pela formulação e aplicação da PESC, devemos ainda explicar como se organiza o processo de tomada de decisão do Conselho Europeu e do Conselho. Daí a importância de fazermos a diferenciação entre

política externa 'única' e 'comum', porquanto, pressupondo que há, no seio do processo decisório da PESC, um processo intergovernamental como forma principal de tomada de decisão, é possível definir o seu tipo de unidade decisória mais facilmente.

Embora existam algumas decisões definidas através do princípio da maioria quantitativa, a adoção das principais ações da UE no sistema internacional depende da regra da unanimidade. E, sendo esse processo intergovernamental a principal forma de tomar as decisões, exclui-se a possibilidade da existência de um líder predominante ou de um grupo unitário, visto que em questões que dependem de unanimidade, as decisões de cada Estados-Membros têm o mesmo peso.

Portanto, para que considerássemos o tipo de unidade decisória da PESC, tendo um líder predominante, teria de existir uma pessoa capaz de exercer a influência sobre todos os demais, ou tomar a decisão sozinha, quando necessário. Mesmo que o Presidente da Comissão, e por consequência a Comissão, tenha a capacidade de atuar sem que haja a influência dos Estados-Membros em questões de comércio, as questões de política externa e segurança dependem muito da capacidade de se atingir um consenso em termos de atuação externa, visto que qualquer transferência de soberania é algo ainda tratado com bastante precaução pelos Estados-Membros. Também, apesar de serem cargos da EU, nem a Presidência do Conselho Europeu nem a Presidência do Conselho têm a autonomia para atuar unilateralmente em nome da EU. Ao contrário, ambos têm a obrigação de defender e representar as decisões tomadas nos fóruns de discussão da UE.

Dessa forma, fica bastante claro que não existe a possibilidade de a unidade decisória da PESC ser a do líder predominante. Contudo, a diferenciação mais importante não é entre o líder unitário e a coalizão, mas explicar por que a PESC não pode ser considerada um Grupo Unitário em vez de uma Coalizão. É muito difícil considerarmos o Conselho um 'Grupo Unitário', ainda que o objetivo da PESC seja fortalecer a coesão e a coerência entre os atores e a opinião de todos seja levada em consideração para que seja definido o rumo da decisão a ser tomada (HERMANN, 2001, p. 57), pois os Estados-Membros têm, muitas vezes, interesses conflitantes e não compartilham uma base de influência comum, já que,

intrinsecamente, cada representante do Conselho representa um Estado-Membro e, conseqüentemente, os seus interesses nacionais e a sua base doméstica.

Então, embora os pensamentos que permeiam as relações entre os Estados-Membros na UE sejam o de cooperação e o da busca pela confluência de interesses, a fim de que se atinja a unanimidade, ou, pelo menos, consenso, entre os Estados-Membros, é necessária a articulação dos representantes desses países com a sua base interna. Pode-se ainda tentar argumentar que o triunvirato, constituído pela Presidência, pelo Alto Representante, pela Comissão e, quando necessário, pela Presidência vindoura (SMITH, H., 2002, p. 101), é o responsável pela formulação das políticas e pode forçar o cumprimento das medidas propostas dentro do Conselho. Todavia, a influência do nível doméstico na adoção de estratégias comuns, posições comuns e ações conjuntas ainda se faz importante, pois é esse o nível que legitima as atuações dos governantes nos sistemas europeu e internacional.

Somente a partir da articulação no nível doméstico é permitido aos representantes dos Estados-Membros negociar no nível da UE, objetivando a adoção de uma política comum. A esse tipo de interação, é dado o nome de Coalizão de Atores Autônomos, pois, ainda que os Estados-Membros representem a UE no exterior, eles não têm o poder exclusivo de decidir e forçar o cumprimento de decisões aos demais participantes, não existindo também nenhuma instituição que se sobreponha aos participantes, conforme a condição para a coalizão definida por Hermann (2001, p. 57).

Infere-se também que a coalizão é o tipo de unidade decisória da PESC, através do Conselho Europeu e do Conselho, por estes terem um processo decisório fragmentado, centrado no desejo de múltiplos atores em atingir acordos, a fim de realizarem as políticas conjuntas (HAGAN et al, 2001, p. 169). Contudo, não só a definição do tipo do grupo decisório é importante mas também é necessário, quando definimos a coalizão, sabermos como ela se organiza internamente no processo decisório da PESC, a fim de demonstrar os resultados que dela podem advir.

Através da demonstração da forma como as ações são tomadas no escopo da PESC no capítulo anterior depreende-se que, dos três tipos de coalizões que podemos encontrar (Ibid, 2001, p. 170), a PESC é uma coalizão 'multipartidária' com

regras de decisão pré-estabelecidas através dos seus tratados, que requer decisões unânimes a fim de que uma política externa coesa seja, de fato, aplicada. Portanto, a partir das definições acima, devemos medir o resultado da atuação dessa unidade decisória nas políticas exteriores através do processo de tomada de decisão (HERMANN, 2001. p. 47).

Como o objetivo da PESC é, através de Estratégias Comuns, adotar Posições Comuns e Ações Conjuntas, nota-se que, dentre os tipos de resultados preconizados por Hermann (2001, p. 68), o maior interesse dos Estados-Membros é evitar um *Impasse*, a *Sobreposição da Posição de um Partido* ou uma *Ação Simbólica Fragmentada*. Sem dúvida, o objetivo principal é, sempre que possível, atingir a *Concordância*, embora, muitas vezes o *Acordo Mútuo* e o *Acordo Assimétrico* possam ser considerados como um resultado positivo, dependendo da situação com a qual se deparam o Conselho Europeu e o Conselho.

As regras de decisão auxiliam atores em uma coalizão a chegarem a um consenso mais facilmente, uma vez que elas constroem os atores no resultado final da decisão tomada, mesmo que os atores dependam de sua base doméstica para legitimar a sua decisão (HAGAN; et al, 2001, p. 178). Por isso, podemos considerar que a fusão dos cargos na figura do Alto Representante, através do Tratado de Lisboa, visou transformá-lo em um ator central no processo de tomada de decisão da PESC, pois ele é a figura que representa a atuação externa da UE e por ele passam todas as proposições e as decisões nos termos da Política Externa e Segurança da União, a partir desse acordo.

Ainda que o Alto Representante (AR) não tenha o poder de decidir autonomamente os rumos da PESC, ele influencia a formulação das políticas definidas pelo Conselho, presidindo as reuniões, além de participar das reuniões do Conselho Europeu e ser Vice-Presidente da Comissão. O cargo de Alto Representante traz a implicação de uma posição mais coesa da União Europeia perante estados terceiros e organizações internacionais, e, por isso, é, no caso da APE, o *ator pivotal* da coalizão e que procura determinar os rumos dessa unidade decisória em nome dos interesses da UE.

Mesmo que o seu peso não seja proporcional ao dos Estados-Membros, para que a atuação seja determinada pelos Conselhos, o AR é capaz de auxiliar no

processo de negociação e barganha entre os Estados-Membros, porquanto ele, dentro da unidade decisória, é o maior representante dos interesses da União, e, portanto, se situa acima da nebulosa linha divisória entre os interesses comunitários e os interesses nacionais em que se encontram os representantes dos Estados-Membros. Por isso, a presença do AR no processo de negociação se faz extremamente importante e é uma grande inovação em relação aos procedimentos antes adotados pela EU. Somada às regras existentes, a sua presença auxilia ainda mais no resultado de soluções conjuntas.

A partir desse entendimento do funcionamento dos atores e instrumentos da PESC que influenciam o processo de tomada de decisão à luz da APE, procuro explicar na próxima seção de que forma a APE deve ser adaptada a fim de que possamos demonstrar o funcionamento do jogo de três níveis de análise de sua estrutura.

4.2 A Adaptabilidade da APE: A Política Externa da União e o Jogo de Múltiplos Níveis de Análise

Há duas diferentes correntes de pensamento que analisam o papel da UE no sistema internacional. A primeira analisa a UE como um ator unitário no sistema internacional, visão que é limitada, pois foca-se em resultados, ao invés de explicar os processos internos que levam à tomada de decisão na atuação externa. Além disso, o estudo da UE através dessa visão impossibilita uma ideia mais ampla do sistema europeu, já que existem múltiplas realidades que constituem esse organismo internacional (WHITE, 2004, p. 45-46).

A segunda corrente de pensamento vem da corrente neoliberal institucionalista, que explica o comportamento do ator como uma função de instituições internacionais ou de outras estruturas dentro das quais os atores estão localizados. Contudo, o foco na estrutura do sistema, das correntes neoliberal e neorealista restringem o estudo, já que o foco central deveria ser os agentes que definem o processo decisório (Ibid, 2004, p. 46).

Entretanto, é importante notar os pontos em que o institucionalismo prestou importante contribuição para o entendimento do papel global da Europa, entre eles, o estudo do crescimento das instituições da CE/EU e a questão da institucionalização do processo de tomada de decisão. Também é uma contribuição dessa escola mostrar a tendência do fortalecimento do controle institucional, em detrimento do governamental, com o aumento de uma agenda de integração europeia e, a visão de que a UE não é um mero ator intergovernamental, e sim é caracterizado por uma ampla gama de processos políticos, incluindo processo transnacional, transgovernamental e supranacional. Junta-se a esses quatro pontos a ideia de que a integração europeia pode ser vista como uma resposta regional à tendência global, através da ampliação dos conceitos do papel global da Europa e da sua relação com processos globais como interdependência e globalização (Ibid, 2004, p. 47).

Entretanto, a visão estruturalista tem limitações, visto que os imperativos sistêmicos, os quais procuram explicar o comportamento de atores no sistema, não abrangem situações em que os atores se comportam de forma não “natural” dentro das expectativas em um dado contexto. Além disso, com essa visão, sempre que nos focarmos nas estruturas de funcionamento, teremos um resultado pífio nas relações internas que levam às decisões de política externa, posto que a visão estruturalista busca explicar através do sistema internacional as atitudes dos atores no sistema internacional (Ibid, 2004, p. 47).

Com a ampliação da visão sobre a tomada de decisão, a partir do final da Guerra Fria, a APE auxiliou a modificar a ideia de Estado como ator unitário e racional, apesar da manutenção do status do estado como ator central das relações internacionais. Por isso, para que seja aplicada em um sistema internacional no qual se verifica que não só Estados mas também novos atores têm surgido e alterado a sua configuração, a APE deve ser adaptada. E a sua aplicação ao caso europeu possibilitará não só uma ampliação do estudo da área de atuação da política externa mas também uma grande contribuição ao desenvolvimento da APE como um campo de estudo (Ibid, 2004, p. 50).

Para criar um novo modelo de APE, a primeira adaptação a ser feita é substituir o termo *estado* por *ator*, pois a ideia de ‘Estado’ foi criada em um contexto

em que, teoricamente, somente os países eram capazes de atuar no sistema internacional, e que seu intuito era referir-se de fato aos atores possíveis no sistema internacional, portanto essa alteração não traz nenhuma complicação significativa conceitual ao desenvolvimento da teoria (Ibid, 2004, p. 50). A outra substituição necessária é a do termo *governo* por *governança*. Essa alteração na conceituação apresenta o contexto através de uma nova ótica, pois permite a ampliação do estudo a organizações com estruturas similares a estados nacionais, como no caso da UE, a qual é constituída de unidades de “autoridades estruturais” (estados e governos) e de novas formas de autoridades não estatais (Ibid, 2004, p. 51).

O estudo da política externa da União Europeia seria restrito caso ela se delimitasse a alguns campos específicos, e, por isso, procurar entender o funcionamento da Política Externa Europeia como um todo pode trazer resultados mais efetivos, ainda que nem todos os Estados europeus façam parte ou virão a fazer parte da UE. A Política Externa Europeia é, em resumo, uma parte da integração europeia, a qual é um assunto político muito recorrente e que tem, pelo menos, três visões diferentes (Ibid, 2004, p. 52).

A primeira é a de que a Política Externa Europeia já existe através da criação do AUE, do TUE e dos tratados subsequentes de Amsterdã, Nice e Lisboa, os quais dão uma forte dimensão de política externa, segurança e defesa à integração europeia. Também existe a visão de que, apesar de haver a possibilidade, a política externa europeia ainda não existe, visto que há um resultado coletivo inadequado, comprovado pela atuação nas crises internacionais enfrentadas. E a visão realista é a de que não há, nunca haverá e não deveria haver uma política externa europeia, já que a definição de políticas externa e defesa é uma característica fundamental do estado-nação e só aconteceria no momento em que a União Europeia se tornasse uma federação (Ibid, 2004, p. 52).

Através da visão realista, uma política externa europeia poderia ser estudada como a soma das ações individuais de cada estado que resultariam em um mesmo objetivo final. Através de uma visão institucionalista típica, a política externa europeia acontece através da CPE/PESC, é real e delimitada em escopo e nível pelo modo como a política externa é definida pelas instituições europeias (Ibid, 2004, p. 53).

Entretanto, o analista de política externa deve buscar uma ideia muito mais abrangente da política externa europeia, pois deve se preocupar tanto em descobrir o caminho quanto em analisar a política direcionada pelo ator, no nível internacional (Ibid, 2004, p. 54). A política externa europeia é a “soma do que a UE e os seus estados-membros fazem em relações internacionais” (HILL, 1998, p. 18 apud WHITE, 2001, p. 39), por isso, a governança europeia é encontrada concomitantemente em três formas diferentes de política externa, a das Comunidades Europeias, a dos Estados-Membros e a da União Europeia, as quais se interrelacionam. (SMITH, M. 1998. apud WHITE, 2004, p. 53). E, somente analisando essas três formas seria possível discorrermos a respeito da “Política Externa Europeia”.

White (2001, p. 40-41, tradução nossa) explica as três formas de Política Externa existentes na União Europeia, conforme abaixo:

Política Externa da Comunidade: é a política externa surgida no final da década de 1950, através do Tratado de Roma, que codifica os processos da Política Comercial Comum e delimita relações comerciais e de desenvolvimento com países terceiros e constitui a dimensão política econômica externa europeia.

Política Externa da União: está presente nas dimensões políticas da política externa europeia e consiste na coordenação de políticas externas dos estados-membros, estabelecida a partir da criação da CPE, e ampliada através do TUE, com a criação do pilar da PESC.

Política Externa Nacional: é a política independente de cada Estado-Membro que continua existindo, independente da atuação da UE, ainda que esta tenha que ser levada em consideração.

Mesmo que White considere que é essencial o estudo das três políticas concomitantemente, o presente trabalho não teria a capacidade de aglomerar todo o seu conteúdo, devido a sua densa complexidade e extensão. Também, o enfoque primeiro não é o estudo de toda a agenda da Política Externa da UE, e sim entender o funcionamento de um de seus órgãos, a PESC, demonstrando que a sua atuação se dá através de um jogo de três níveis. Por isso, concentraremos o estudo no que White (2001) chama de Política Externa da União e Política Externa Nacional, pois dessas duas dependem o sistema europeu, quando nos referimos a questões de política externa, de segurança e de defesa comuns aos Estados-Membros da UE.

É bastante interessante o trabalho de Henrik Larsen (2009), em que é analisada a atuação da UE, a partir das necessidades dos Estados-Membros, desafiando a ideia de White (2001) das políticas externas europeias que se sobrepõem (LARSEN, H., 2009, p. 538). Baseando a atuação da UE, condicionada à sua influência e ao mesmo tempo à influência dos Estados-Membros no sistema internacional, Larsen (2009) encontra três tipos de Análise de Política Externa.

A primeira versão da APE é a visão *tradicional*, em que os Estados-Membros são bastante influentes no sistema internacional, enquanto a política externa da União Europeia não é intensiva nem tem instrumentos suficientes para aplicá-la. Nesse caso, o ator principal será o próprio Estado-Membro, que irá buscar a sua atuação própria no sistema internacional, deixando a atuação através da UE em um segundo plano (Ibid., 2009, p. 558).

Outra forma de aplicar a APE em casos da União Europeia é o caso em que há uma ampla gama de recursos disponíveis e uma política intensiva da UE, enquanto o Estado-Membro não tem muitas articulações ou autonomia de atuação. Nesse caso, a APE deve ser *transformada* em relação ao país em análise, pois a articulação entre as políticas sugere que as características de atuação e a dependência do país em relação à UE é essencial para a concretização do objetivo em política externa. Portanto, a APE deve se adaptar, de forma que se encaixe às características diferenciadas da UE, preterindo a posição central do estado-nação em sua teoria em favor da organização internacional (Ibid, 2009, p. 556).

Esse é o caso das Comunidades, em que a União atua de forma supranacional, sem que os Estados-Membros possam interferir diretamente. Além dessa situação, a APE transformada também seria necessária quando nem o Estado-Membro nem a UE tivessem suficiente força ou capacidade para atuar externamente. Dessa forma, a fim de que o Estado-Membro atinja o seu objetivo, seria mais fácil conduzir as suas políticas através da estrutura de atuação externa da UE (Ibid, 2009, p. 557).

Por fim, os casos mais importantes para esse estudo, nos quais se destaca a atuação da PESC, são aqueles em que há uma intensiva agenda por parte dos Estados-Membros e também se percebe a existência na União Europeia de um forte interesse, com uma ampla gama de atores e instrumentos capazes de influenciar o

processo. Na situação em que ambos são atores significantes no sistema internacional, é necessário um modelo *pós-moderno* da APE, em que se faz importante uma análise dupla entre a relação do Estado-Membro e da União Europeia com o sistema internacional (Ibid, 2009, p. 558).

Primeiro, a relação externa entre o Estado-Membro e o sistema internacional deverá levar em consideração a natureza dos processos de tomada de decisão da União Europeia, já que ela seria um fórum de relevância sobre o assunto devido a sua capacidade de atuação, e, portanto, as decisões da UE deveriam ser respeitadas. Contudo, em relação ao aspecto interno, a visão do Estado-Membro como ator no sistema internacional traz consigo as visões compartilhadas pelo ator, que nem sempre são exatamente iguais às visões que podem ser encontradas no espectro da UE (Ibid, 2009, p. 558).

A tabela abaixo detalha os tipos possíveis de atuação dos Estados-Membros e da União Europeia, demonstrando qual é o tipo de APE que deve ser utilizado para cada situação¹⁴:

Table 1
Four Modes of Conducting Foreign Policy

	EU Foreign Policy Intensive and Resourceful	EU Foreign Policy Not Intensive and Resourceful
Little Articulation of National Agency	Little national foreign policy conducted outside the EU (1)	National foreign policy? (2)
Articulation of National Agency	National foreign policy conducted inside and outside the EU (3)	National foreign policy mainly conducted outside the EU (4)

Conforme percebido no segundo capítulo desse estudo, o jogo de dois níveis de Putnam não é uma condição imutável e pode ser adaptado às diversas situações em função das unidades de política externa dos atores do sistema internacional (PUTNAM, 1988, p. 456). E, a partir da ideia acima dos conceitos da APE pós-moderna de Larsen (2009), conseguimos extrair o jogo de funcionamento da PESC, porquanto os assuntos de Política Externa e Segurança são aqueles em que os

¹⁴ A tabela original encontra-se em LARSEN, H. (2009, p. 555), conforme Anexo I do trabalho.

Estados-Membros ainda retêm forte concentração de poder, embora a UE tenha avançado significativamente os seus instrumentos e políticas desde a assinatura do Tratado de Maastricht.

Podemos encontrar no caso da PESC um jogo de funcionamento em que existem três níveis de interações, porquanto esse fórum da UE tem um papel dual nas relações com o sistema internacional. Ele serve tanto como arena internacional, em relação aos seus Estados-Membros, quanto como arena doméstica, em relação a terceiros estados (LÁRSEN, M., 2007, p. 859).

Ainda que existam divergências no pensamento dos autores que estudam a Política Externa Europeia em relação a quem é o responsável pela negociação no seu nível interno, a subdivisão nessas análises se dá na Comissão e no Conselho, sendo esses o nível intermediário (Nível II), responsáveis por lidar com as pressões dos sistemas internacional (Nível I) e nacional (Nível III), enquanto ainda há dentro de sua estrutura um jogo de barganha política (Ibid, 2007, p. 861).

Entretanto, os estudos dedicados a esse assunto estabelecem a Comissão como o ator pivotal na atuação e fomento de políticas comuns, porquanto procuram explicar o funcionamento das políticas comerciais da UE em relação a estados terceiros (COLLINSON, 1999; PATTERSON, 1997; MOYER, 1993; LÁRSEN, M., 2007). O presente estudo, porém, busca formar uma visão mais geral do funcionamento da PESC no sistema internacional, a fim de buscar uma padronização no entendimento da sua atuação externa, em detrimento da explicação de situações pontuais de políticas comerciais da UE.

Conforme visto anteriormente, o ator pivotal da negociação da PESC no Nível I é o AR, que representa diretamente a UE nas negociações com estados terceiros e internaliza as negociações no Nível II com os representantes dos Estados-Membros. O AR é, então, o elo do sistema internacional com a UE e repassa aos representantes dos Estados-Membros os resultados das negociações da União no sistema internacional.

Percebemos que, na unidade decisória da coalizão, a negociação dos representantes de cada grupo de influência entre si e entre o representante do grupo na coalizão com a sua base de influência doméstica é um jogo de dois níveis

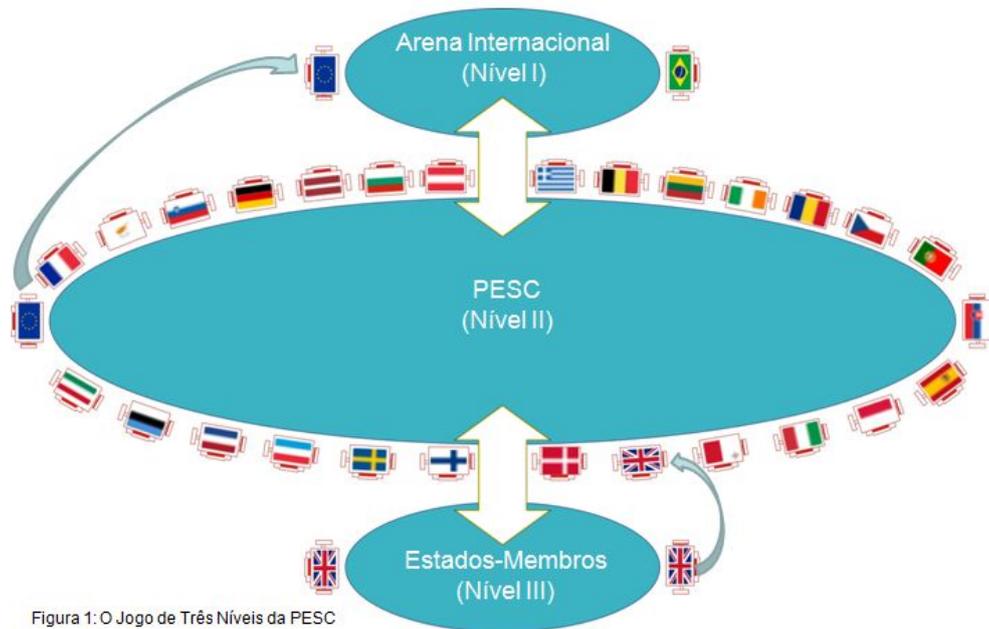
(HAGAN et al, 2001, p. 171). No caso da UE, sendo o representante do Estado-Membro o negociador do seu país, tanto no Conselho da Europa - no caso dos chefes de estado e governo -, quanto no Conselho - no caso dos ministros de relações exteriores -, e também o responsável por trazer os resultados das negociações com a UE para nível do Estado, a fim de que as negociações sejam ratificadas internamente, podemos considerar estes o Nível II (União Europeia) e o Nível III (Estado-Membro) do jogo de funcionamento da PESC.

Todavia, devemos perceber que os níveis interagem uns com os outros e ocorrem simultaneamente, “reverberando” uns nos outros, ou seja, o que ocorre em um nível influencia diretamente o resultado do outro (PATTERSON, 1997, p. 142). Isso torna as negociações extremamente complexas, visto que a União Europeia e os Estados-Membros atuam intensivamente, buscando atingir os seus objetivos de política externa (LARSEN, H., 2009, p. 558).

Portanto, uma superposição de negociações pode ocorrer e elas podem se tornar ainda mais complicadas, já que cada negociador responde, no mínimo, em dois níveis. O negociador do ator não membro da UE deve barganhar no Nível I e, à sua arena doméstica levar os resultados dessa negociação. Já o AR irá representar a UE no Nível I e barganhar a aceitação de sua negociação com os Estados-Membros (Nível II).

Contudo, o representante do Nível III, além de negociar no Nível II e apresentar os resultados no Nível III, terá que, em algumas situações, negociar em três arenas distintas, pois como o Estado-Membro também possui capacidade de negociação bilateral, ele poderá levar as suas aspirações diretamente ao Nível I, tendo depois que negociar no Nível II e também no Nível III. Nessa rodada, pode estar também o representante do Nível II (AR), criando uma situação em que os três negociadores discutem diretamente a situação entre si.

A Figura 1 demonstra esse Jogo de Três Níveis, com o intuito de facilitar o entendimento do processo decisório da PESC:



Adaptando-se a ideia inicial de Putnam (1988), forma-se o jogo de funcionamento da PESC, o qual ocorre em três níveis distintos com interações simultâneas e dependem um dos outros, para que o resultado final seja a promoção de uma política externa e segurança comum pela UE e seus Estados-Membros. Conquanto Larsen (2009) dê a proposição teórica de uma APE *pós-moderna* para o funcionamento do jogo de três níveis da PESC, não podemos deixar de levar em consideração a visão de White (2001) em relação à PESC e à APE, visto que este demonstra como devemos adaptar os conceitos da APE, a fim de que eles auxiliem no entendimento do funcionamento da Política Externa Europeia.

É importante notar que durante o presente estudo não será possível avaliar mais profundamente as condições necessárias, para que se atinja o *win-set* ideal, visto que elas implicariam uma extensa dissertação e complexa aplicação a todos os vinte e sete Estados-Membros a respeito das preferências de cada grupo de influência da coalizão, das instituições presentes nos Estados-Membros e na UE e das estratégias de negociação nos Níveis I e II. Porém, ainda que o pensamento de White (2001) seja mais amplo do que o presente estudo, devemos, sim, levar em consideração as suas divisões das formas de Política Externa Europeia, além das suas conceituações sobre a adaptabilidade da APE aos diferentes atores do sistema internacional. Além dessas qualidades, ainda podemos depreender as condições

através das quais os Estados-Membros e a PESC atingiriam o *win-set* mais facilmente, conforme abaixo:

“Intervenção em um estágio anterior preferencialmente a um posterior de um (potencial) conflito;

O sucesso seria muito mais provável se ação não mobilizasse fortes interesses nacionais divergentes;

Uma importante pré-condição para o sucesso seria o planejamento efetivo e a implementação efetiva entre os pilares;

O sucesso seria mais provável se a implementação não tivesse problemas orçamentários;

O sucesso seria muito mais provável se a ação requeresse o emprego de ‘soft power’ ao invés de ‘hard power’.”(WHITE, 2001, p. 103, tradução nossa)

Sem dúvida, essas condições ainda não garantiriam a atuação ideal no sistema internacional, nem por parte da UE nem por parte dos Estados-Membros, já que existem mais variáveis que irão influenciar a decisão final e o resultado da ação (WHITE, 2001, p. 103), sobre as quais, infelizmente, aqui não será possível discorrer, devendo ser tema para um futuro estudo. Mesmo assim, podemos considerar que a atuação conjunta, baseada nesses princípios, reduziria significativamente os riscos de uma falha de negociação no Nível I por ambos os Níveis II e III.

Precisamos também entender o que leva os Estados-Membros a, muitas vezes, atuarem em coalizão através da União Europeia, ao invés de barganharem diretamente os seus objetivos bilateralmente. A teoria construtivista ajuda a explicar como e de que forma a construção de uma identidade coletiva pode influenciar no processo decisório, demonstrando aí a importância da APE como um campo complementar às teorias sistêmicas e confirmando o Construtivismo como uma *terceira via*¹⁵ para a compreensão do sistema internacional.

Na próxima subseção será demonstrado de que forma o *Construtivismo* contribui com uma interessante visão para a consolidação de uma identidade europeia no processo de tomada de decisão da PESC.

¹⁵ Wendt (1992, p. 394): “My objective in this article is to build a bridge between these two traditions (and, by extension, between the realist-liberal and rationalist-reflectivist debates) by developing a constructivist argument, drawn from structurationist and symbolic interactionist sociology, on behalf of the liberal claim that international institutions can transform state identities and interests.”

4.3 O processo de tomada de decisão e o pensamento construtivista: o papel de identidades e interesses, a Socialização da Burocracia e o Jogo de Três Níveis

A teoria construtivista procura explicar o funcionamento do sistema internacional através da identidade, das ideias e dos interesses que se formam através das interações entre os atores desse sistema. O argumento construtivista afirma que, através das instituições internacionais, a identidade e os interesses podem ser transformados, contrariando o pensamento realista de que a ajuda mútua entre os estados no sistema internacional ocorra, devido à estrutura do sistema internacional e à natureza egoísta dos atores (WENDT, 1992, p. 394).

O estudo de identidades, ideias e interesses na política externa ajuda a explicar por que guerras, cooperação, alianças e decisões em política externa ocorrem. A identidade, em termos de política externa, é o mecanismo que cria as bases para que os atores saibam como o seu comportamento irá afetar a interação com os outros atores no sistema internacional, pois a interação social a transforma e, por consequência, transforma os interesses dos atores, através da criação de normas, valores, crenças, concepções de seu papel no sistema, atitudes, estereótipos, além de outros fenômenos emotivos subjetivos (Ibid, 1992, p. 413).

A identidade e os interesses são conceitos que se sobrepõem, pois, se os interesses fossem determinados por fatores materiais somente, os atores que tivessem atributos similares, em situações parecidas, atuariam da mesma forma no sistema internacional. Essa situação não ocorre, visto que verificamos a existência de atores com constituições internas diferentes umas das outras, através das identidades existentes e dos interesses visados (Ibid, 1992, p. 403).

Por isso, através do entendimento da identidade, podemos determinar as peculiaridades de cada ator e prever mais facilmente como cada um irá se comportar no sistema internacional (KOWERT, 1999, p. 33). Contudo, a alteração de identidade e dos interesses só ocorre quando a densidade e a regularidade de interações são bastante intensas, e desde que os atores não estejam satisfeitos com as formas pré-existentes de identidade e interação (WENDT, 1992, p. 414).

Na visão construtivista, o processo de criar instituições é a internalização de novos entendimentos de si e do outro, e não a criação de restrições externas ao comportamento exógeno dos atores que constituem o sistema. Por isso, deve-se concentrar o estudo de como as expectativas produzidas pelo comportamento afetam as identidades e os interesses (Ibid, 1992, p. 417).

O processo em que os atores aprendem a cooperar no sistema internacional é uma forma de reconstruir os seus interesses, visto que os iniciais comprometimentos compartilhados tendem a se tornar normas sociais. Por isso, ainda que motivos egoístas de interesse próprio dos Estados-Membros tenham sido o ponto de partida para as políticas europeias de cooperação, uma visão construtivista sugere que essa confluência de interesses tenha se dado devido a uma alteração da identidade de cada um dos Estados-Membros em direção a um sentido de "Identidade Europeia". (Ibid, 1992, p. 417).

Uma revisão da política externa europeia através da visão construtivista refuta a ideia geral da escola realista de que os interesses nacionais se sobrepõem ao processo de integração europeu. (GLARBO, 1999, p. 635).

A partir do pensamento construtivista, a implementação da CEP criou as condições para a mudança da identidade dos meios institucionais, especialmente do corpo de diplomatas, que antes sempre procuravam ver a política externa através dos olhos do Estado e, com o tempo, passaram a vê-la com a ideia da Comunidade Europeia (Ibid, 1999, p. 635). As bases criadas no Relatório da Identidade Europeia de 1973 definiram a importância do aceite de novos membros nas Comunidades Europeias, que, além de serem estados de direito democráticos, deveriam partilhar dos mesmos ideais de identidade (SMITH, H., 2002, p. 78).

Criou-se um conjunto de procedimentos e normas destacadas nos tratados que guiam a cooperação entre os países, como reuniões sistemáticas do Conselho Europeu, do Conselho de Ministros, do Comitê Político, além dos grupos de trabalho e do secretariado dentro da PESC, antes mesmo da interação entre os diplomatas. Entretanto, essas evidências institucionais não são justificáveis separadamente, sendo necessária também a interação entre os agentes (GLARBO, 1999, p. 646) a fim de que se construa uma nova identidade.

Com a constante interação dos atores estatais no processo de coordenação na política externa, ocorrem mudanças na identidade do corpo diplomático e acaba-se por criar uma *socialização da burocracia* e do pensamento dos atores em relação ao processo de integração. Isso forma uma visão comum com um código de conduta informal no momento da adoção de medidas de cooperação e da definição da própria política externa, ajudando na evolução da UE. Isso ocorre desde a formação da CEP e se mantém em constante evolução e aprofundamento após a criação da PESC (Ibid, 1999, p. 646).

Com a concentração dos órgãos burocráticos da PESC em Bruxelas, é reforçada a ideia de que no nível da modelagem da política externa, ou seja, no nível dos grupos de trabalho, há uma formação de redes políticas que tornam as decisões mais coesas. Isso ocorre principalmente devido à mudança de foco da PESC, visto que os países têm transferido progressivamente a autoridade e *expertise* ao Pilar 2 da UE (WHITE, 2001, p. 100-101).

Também podemos considerar que, somada a essa condição, as mudanças institucionais têm criado uma 'Bruxelização' do sistema de tomada de decisões europeu, já que as principais instituições e decisões do processo de política externa europeu têm sido centralizadas na capital belga (Ibid, 2001, p. 100). Portanto, ainda que a alteração da identidade enfrente duas sérias restrições, sendo o processo lento, de evoluções gradativas, e devendo os atores evitar as identificações negativas entre si, as identidades e interesses de segurança dos Estados-Membros estão em constante evolução e, se eles se incrustarem no processo de tomada de decisão, será tão difícil evitar a sua evolução positiva quanto foi alterar os princípios iniciais egoístas que norteavam a cooperação (WENDT, 1992, p. 418).

Dessa forma, podemos entender o que levaria os Estados-Membros, atores com interesses divergentes no sistema internacional, a cooperarem entre si, através da União Europeia, especialmente no caso da PESC. Aplicando-se o jogo de três níveis estudado anteriormente, através da lente da teoria construtivista e entendendo o papel da identidade na formação de um pensamento europeu comum, depreende-se também como os Estados-Membros e, principalmente, os seus representantes mudaram sua concepção em relação à Europa e ao processo de integração, com o passar dos anos.

A construção social conjunta das diplomacias nacionais, intencionais ou não, permitiu a evolução da CPE a um nível em que os estados cooperam através da sua mudança de identidade e dos novos interesses dela advindos (GLARBO, 1999, p. 635). Além disso, não só os processos formais criados através das instituições europeias mas também aqueles que se criaram através da interação social informal entre os agentes representantes dos Estados-Membros, como as reuniões Gymnich¹⁶ (Ibid, 1999, p. 642), criaram um *reflexo coordenativo* entre as burocracias (SMITH, 2002, p. 73; WHITE, 2001, p. 78.), alterando a identidade dos responsáveis pela formulação das políticas por meio de uma socialização da diplomacia europeia (GLARBO, 1999, p. 646).

Através do TUE, os Estados-Membros admitiram, pela primeira vez, que eram capazes de levar adiante uma política externa comum, o que implica uma necessidade maior do que a simples cooperação intergovernamental (SMITH, H., 2002, p. 97). Essa atuação que vai além da simples ideia de intergovernamentalismo existe, apesar das críticas em relação à eficácia da PESC, porquanto se verifica sistematicamente a atuação conjunta da UE no sistema internacional e porquanto ela tem a “capacidade de fazer e implementar políticas no exterior que promovam [seus] valores, interesses e políticas domésticas” (SMITH, H., 2002, p. 7, tradução nossa).

¹⁶ Para mais informações sobre as Reuniões do tipo Gymnich, consultar GLARBO (1999, p. 642) e SMITH (2002, p. 78-79).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal demonstrar o funcionamento da Política Externa e Segurança Comum (PESC), o segundo pilar da União Europeia, através dos conceitos da Análise de Política Externa (APE). A fim de que pudéssemos ter uma maior compreensão do órgão responsável pelas diretrizes e atuação externa da União Europeia em termos políticos, de segurança e de defesa, foi necessário um maior detalhamento da APE, demonstrando como ela pode ser útil para as Relações Internacionais e, principalmente, para o caso da União Europeia.

Após essa constatação, foi necessário também mostrar o caminho percorrido pela Política Externa Europeia, desde o final da Segunda Guerra Mundial, passando pela instituição da Cooperação Política Europeia, em 1971, e pela criação da União Europeia, em 1993, até o Tratado de Lisboa, de 2009. Essa contextualização teve como intuito confirmar a existência de uma Política Externa e Segurança Comum, ainda que não única ou exclusiva, e o constante comprometimento dos Estados-Membros em aumentar o grau de integração dentro da União Europeia por meio dos tratados firmados e da constante interação social entre os representantes dos Estados-Membros.

A partir disso, utilizou-se a APE para demonstrar o funcionamento da PESC, confirmando a hipótese de que há, de fato, um complexo jogo de três níveis entre os atores pertencentes a esse sistema. Primeiramente, baseado nos conceitos de Hermann (2001) e Hagan et al (2001), definiu-se a PESC como formada por uma coalizão 'multipartidária' com regras pré-estabelecidas através dos seus tratados fundadores. Além disso, por meio das Estratégias Comuns, a adoção de Posições Comuns e de Ações Conjuntas tem como objetivo a *Concordância* entre os Estados-Membros, já que a regra da unanimidade se faz necessária em várias situações, embora o *Acordo Mútuo* e o *Acordo Assimétrico* possam, por vezes, serem considerados resultados satisfatórios.

Em seguida, definiu-se o formato do Jogo de Três Níveis existente entre os Estados-Membros, a PESC e os atores terceiros do sistema internacional. Inclusive, frisou-se a importância do AR no processo decisório, sendo considerado o *ator*

pivotal da PESC, já que ele é o responsável pela negociação com estados-terceiros no Nível I e pela negociação com os representantes dos Estados-Membros no Nível II. Além disso, foi apontado que a crescente institucionalização da UE, causada pela interação social entre os agentes responsáveis pela formulação e aplicação da PESC ao longo do tempo, fomenta cada vez mais a ampliação da integração e da cooperação em termos de política externa, segurança e defesa comuns, principalmente devido à constante evolução positiva da identidade desses agentes.

Duas ressalvas devem ser feitas em relação a este estudo, entretanto. Em primeiro lugar, é importante notar que o objetivo deste trabalho não é medir a eficiência das decisões tomadas no âmbito da política externa e dizer qual seria o melhor caminho a ser tomado pelos Estados-Membros e pela UE, mas sim explicar o funcionamento da PESC e, a partir dessa compreensão, traçar o comportamento da UE no sistema internacional em questões de política externa, segurança e defesa. Em segundo lugar, neste trabalho não foi possível detalhar a questão do *win-set*, porquanto esse detalhamento implicaria a aplicação a todos os vinte e sete Estados-Membros, a respeito das preferências de cada grupo de influência da coalizão, das instituições presentes nos Estados-Membros e na UE, e das estratégias de negociação nos Níveis I e II, o que tornaria o seu estudo inviável nessa abordagem.

Além do objetivo principal, esta pesquisa é uma forma de divulgar a Análise de Política Externa no meio acadêmico, visto que a sua adaptação ao caso da União Europeia auxilia na evolução desse campo de estudo das Relações Internacionais (WHITE, 2004, p. 50). Também é a APE pouco estudada no meio acadêmico brasileiro de Relações Internacionais e, portanto, buscar difundi-la aos estudantes da área no Brasil foi também um de seus objetivos periféricos.

Podemos considerar o mesmo em relação à PESC, pois são poucos os estudos no Brasil que tentam compreender a complexidade desse ator recente no sistema internacional e a sua posição global frente aos novos desafios das Relações Internacionais. A União Europeia é um objeto de estudo de suma importância, porque exerce a sua influência sobre todo o sistema internacional, inclusive sendo um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil, e, por isso, podendo ser esse estudo considerado, inclusive, estratégico para área.

Os objetivos secundários deste trabalho foram atingidos, na medida em que, tendo conhecimento do funcionamento da PESC, as diretrizes da Política Externa serão definidas pelos Estados-Membros no Conselho Europeu e no Conselho. Além disso, através da teoria construtivista, foi possível demonstrar que há um crescente processo de integração em termos de política externa desde a década de 1970 e que a tendência é que ocorra cada vez mais um aprofundamento na cooperação entre os estados, a fim de que a Política Externa e Segurança seja cada vez mais Comum.

A União Europeia tem aprendido e melhorado os seus procedimentos após a constatação de suas falhas, e o aprofundamento da relação entre os Estados-Membros é um “trabalho em andamento”, o qual busca ampliar a cooperação em termos de Política Externa e Segurança Comum (EVERTS; KEOHANE, 2003, p. 183). Entretanto, apesar da ampliação da voz única europeia no cenário mundial, inclusive com a alteração de seus status na ONU, deixando de ser apenas um observador e passando a ter uma voz própria em determinadas situações¹⁷, a atuação da UE deve, nos próximos anos, utilizar-se mais dos instrumentos de *soft power* (EVERTS; KEOHANE, 2003, p. 183).

Portanto, a UE será mais propensa a se manifestar em questões de prevenção de conflitos e de ajuda à reconstrução de países devastados por situações de calamidade. Inclusive, a sua atuação deve se restringir à sua zona de influência, qual seja, o Leste Europeu, os Balcãs, o Oriente Médio e o Norte da África, onde os interesses europeus estão mais em evidência (Ibid, 2003, p. 183).

E, apesar das recentes críticas feitas à forma como a União Europeia conduz os seus assuntos político-econômicos e ao seu posicionamento diante das recentes crises fiscais que têm abalado seus Estados-Membros, afirmando que a democracia está posta à prova¹⁸, o Grupo dos 27 pode se gabar de ter alcançado um nível de

¹⁷ UNIÃO Europeia ganha representatividade da ONU. **BBC Brasil**, Brasília. 03 mai. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110503_uenaonu_pai.shtml>. Acessado em: 15 nov. 2011.

¹⁸ Para mais informações sobre as críticas à UE: TORREBLANCA, J. I. La Democracia Puesta a Prueba. **El País**, Madrid, 12 nov. 2011. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/12/actualidad/1321119086_848312.html>. Acesso em 13 nov. 2011.

integração ao qual antes não se imaginava possível, em uma região marcada por tradicionais rivalidades e desavenças. Além de suas realizações internas, como a livre circulação de bens e pessoas, a moeda única e uma corte de Justiça comum, a União Europeia é o modelo a ser seguido por todas as organizações regionais que visam maior integração de seus membros e aprofundamento de suas relações interestatais.

Contudo, por meio deste estudo, ainda não foi possível esgotar o assunto, devido à sua complexidade e extensão. Para que um estudo de maior complexidade, que abrangesse todas as áreas da Análise de Política Externa e da Política Externa da UE, fosse possível, seria necessário um trabalho muito mais longo e oneroso. Assim, ainda ficam diversos assuntos a serem discutidos, sendo quatro os principais.

Primeiramente, devemos ampliar o estudo da APE como uma área das Relações Internacionais, procurando desenvolver mais pesquisas nesse vasto campo tão pouco explorado. Além da ampliação sobre o funcionamento da tomada de decisão na União Europeia, um trabalho sobre o processo decisório aplicado à Política Externa Brasileira é um assunto ainda pouco discutido nos cursos de Relações Internacionais brasileiros, porquanto a ênfase é dada mais aos aspectos históricos e culturais, em detrimento do aprofundamento analítico e teórico (FARIA, 2009, p. 2).

O estudo serve como uma contribuição para o entendimento da UE, e o seu conhecimento pode ser transferido às políticas do MERCOSUL e da UNASUL, desde que feitas as necessárias adaptações. Entendendo o funcionamento da PESC, podemos saber como funciona o órgão modelo na integração regional e, a partir desse conhecimento, adaptar as suas características inovadoras ao contexto dessas organizações regionais sul-americanas, evitando que os mesmos erros sejam cometidos durante a sua aplicação. Portanto, uma pesquisa da APE aplicada aos casos do MERCOSUL e da UNASUL seria de grande valia acadêmica e também estratégico para a política externa e segurança dos seus países membros.

Também é necessário que o estudo supracitado seja aplicado diretamente aos casos em que houve a atuação da PESC no sistema internacional, a fim de que

se identifiquem as falhas de sua organização e a efetividade de suas ações. Os casos mais recentes e que ainda estão carentes de aprofundamento teórico são a posição da União Europeia em relação ao ataque à Líbia e o seu processo de decisão e a decisão em relação à Questão Palestina na ONU, além da observação dos casos consagrados dos Bálcãs e do Iraque, ainda a serem examinados sob outras perspectivas.

Por último, fica ainda dependente de uma análise mais profunda a aplicação da teoria construtivista diretamente nas Políticas Externas Nacionais dos Estados-Membros, com o intuito de verificar a confluência das identidades e dos interesses com os da UE. Nessa perspectiva, seria interessante fazer também um estudo comparado entre as políticas externas dos Estados-Membros, embora o estudo de todos os vinte e sete membros seria talvez um trabalho bastante difícil, para que se infira a influência e as diferenças da UE em relação às políticas estabelecidas por esses estados, considerando-se os seus tamanhos e alcances.

Em termos de política externa europeia, é importante saber que, embora as Políticas Externas Europeias por muitas vezes se sobreponham e a interação social dos seus agentes tenha aumentado a atuação da PESC no sistema internacional, as políticas externas nacionais dos Estados-Membros também continuarão exercendo um papel de relevância nesse sistema, uma vez que somente a partir da evolução da identidade de cada Estado-Membro será possível alcançar uma política comum através da PESC (WHITE, 2001, p. 167). Portanto, “as políticas intergovernamentais, ainda que não acabem com a ideia de soberania nacional, na teoria; com o passar do tempo, elas também criam laços que restringem a atuação dos estados, na prática” (HILL e WALLACE, 1996, p. 11, tradução nossa).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P.R. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora. 1999.

BOYER, Y. Uma experiência de cooperação internacional: A União Européia e as questões de defesa. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA, D. Jr.(org). **Paz e Terrorismo**, São Paulo: Hucite, p.321-333. 2004.

COLLINSON, S. 'Issue-systems', 'multi-level games' and the analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 2, p. 206-224, 1999.

CONSELHO EUROPEU. Regulamento Interno do Conselho Europeu. **Jornal Oficial da União Europeia**. Bruxelas, p. L315/51-55. 2009.

DUARTE, E.E. Panorama de Projeção de Poder de Intervenção Militar no Século XX: os E.U.A. e o mundo. In: BRIGADÃO, C.; PROENÇA, D. Jr. **Panorma Brasileiro de Paz e Segurança**. Cap 8, p. 235-276. 2004.

ELMAN, C. Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy? **Security Studies**, v. 6, n.1, p. 7-53, 1996.

EVERTS, S.; KEOHANE, D. The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure. **Survival**. Autumn. Vol. 45, n. 3, p. 167-186, 2003.

FARIA, C.A.P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. In: **II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, em parceria com a International Studies Association**, Rio de Janeiro. Anais do II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2009.

GLARBO, K. Wide Awake Diplomacy: Reconstructing the common foreign and security policy of the European Union. **Journal of Economic Public Policy**, Special Issue, v. 6, n. 4, p. 634-651, 1999.

HAGAN, J. D. et al. Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy, in: **International Studies Review**, v. 3, n.2, p. 83-131, 2001.

HILL, C. Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 42, p. 143-163, 2004.

HILL, C.; WALLACE, H. Introduction: Actors and Actions, em HILL, C. (org). **The Actors in European Foreign Policy**. London: Routledge, p. 18, 1996.

HIX, S; HOYLAND, B. **The Political System of the European Union**. 3rd ed. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2011.

HERMANN, M. G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, in: **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.

HOCHLEITNER, E. A política de defesa de segurança comum da União Europeia: onde está, para onde vai. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA, D. Jr.(org). **Paz e Terrorismo**, São Paulo: Hucite, p.301-320. 2004.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos**. O breve século XX, 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUDSON, V. M. **Foreign Policy Analysis**: Classic and Contemporary Theory. Lanham: Rowman & Littlefield. Cap 1, p. 3-33, 2007.

KOWERT, P. National Identity: Inside and Out. In: CHAFETZ, G.; SPIRTAS, M.; FRANKEL, B. (Orgs). **The Origins of National Interests**. London: Frank Cass. p. 1-34. 1999.

LARSEN, H. A Distinct FPA for Europe? Towards a Comprehensive Framework for Analyzing the Foreign Policy of EU Member States. **European Journal of International Relations**, v. 15, p. 537-566, Sept. 2009.

LÁRSEN, M. F. Trade Negotiations between the EU and South Africa: a Three Level Game. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 45, n. 4, p. 857–881, 2007.

MARTÍN, A. M.; NOGUERAS, D. J. L. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, 4^a Ed. Madrid: Tecnos. Cap 24, p. 679-699, 2004.

MERSHEIMER, J.J. **The Tragedy of Great Powers Politics**, 1st ed, New York: W.W. Norton Company. Cap 1, p. 1-28, 2001.

MOYER, H.W. The European Community and the GATT Uruguay Round: preserving the common agricultural policy at all costs. In: AVERY, W.P. (org), **World Agriculture and the GATT**, London: Lynne Rienner Publishers. 1993.

PATTERSON, L.A. Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis, **International Organization**, v. 51, n. 1, p. 135–65. Winter, 1997.

PFALTZGRAFF, Jr., R. e DOUGHERTY, J. **Relações Internacionais**: As Teorias em Confronto. Lisboa: Gradiva, Cap 11, p.703-766, 2003.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-461, 1988.

RITUERTO, R. M. La crisis sentencia la política exterior europea. **El País**, Bruxelas, 21 nov. 2011. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/21/actualidad/1321907864_965289.html>. Acessado em: 21 nov. 2011.

SMITH, H. **European Union Foreign Policy**: What it is and What it Does. London: Pluto Press, 2002.

SMITH, M. E. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation, In: **European Journal of International Relations**, v. 10, n.1, p. 95-136, 2004.

TONRA, B. Constructing the CFSP: The Utility of a Cognitive Approach. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 41, p. 731–756, 2003.

TORREBLANCA, J. I. La Democracia Puesta a Prueba. **El País**, Madrid, 12 nov. 2011. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/12/actualidad/1321119086_848312.html>. Acesso em 13 nov. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Versão Consolidada do Tratado da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas, 30 mar. 2010.

UNIÃO Europeia ganha representatividade da ONU. **BBC Brasil**, Brasília. 03 mai. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110503_uenauonu_pai.shtml>. Acessado em: 15 nov. 2011.

UNITED Nations. Regional Arrangements. **UN Charta**, Chapter VIII, San Francisco, 26 June 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>>. Acessado em 23 nov. 2011.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill. 1979.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, in: **International Organization** v. 46, n. 2, p. 335-370, 1992.

WHITE, B. **Understanding European Foreign Policy**. Hampshire: Palgrave, 2001.

WHITE, B., 2004. Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy. Em CHRISTIANSEN, T.; TONRA, B., (org). **Rethinking European Union Foreign Policy**. Manchester: Manchester University Press, p. 45-61.

WITTKOPF, E.R. et al: **American Foreign Policy: Pattern and Process**. 7^a ed., Belmont. Thomson Wadsworth. cap 6. p. 145-159. 2007.