

# A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia\*

*Nuno Severiano Teixeira*  
*Director do Instituto da Defesa Nacional*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da construção europeia que, primeiro as Comunidades, depois, a União, têm vivido num contexto internacional de profunda mudança. A construção europeia tem, inequivocamente, uma dimensão internacional e essa dimensão internacional da construção europeia manifestou-se sempre e continua a manifestar-se numa dinâmica de duplo sentido: não só, nas condicionantes da conjuntura externa sobre o processo interno da construção europeia; mas também, no peso, sempre crescente, da União Europeia sobre a cena internacional.

Não restam dúvidas que a União Europeia é, hoje, um dos actores centrais da cena internacional contemporânea<sup>1</sup>. E no entanto, quer do ponto de vista do Direito Internacional, quer do ponto de vista das Relações Internacionais, isto é, de uma análise de política externa, a dimensão internacional da União é tudo menos clara e definida. E em relação aos paradigmas convencionais<sup>2</sup> sejam normativos ou teóricos, poderá muito legitimamente questionar-se: qual é o estatuto internacional da União Europeia, qual é o seu papel e qual é o seu impacto enquanto actor na cena internacional?

Quando se fala de política externa a tendência imediata é tomar como modelo analítico o paradigma realista e estatocêntrico dos Estados Nacionais. Desse ponto de vista e numa perspectiva comparada, duas hipóteses são possíveis e duas posições se têm desenvolvido no que toca à política externa da União Europeia: por um lado, aqueles que defendem a evolução da União no sentido de uma acção externa plena no sentido tradicional das políticas externas dos Estados. Fundamentam essa posição na enorme concentração de poder da União ao nível da política internacional e, conseqüentemente, no seu peso na cena internacional, incomparavelmente, superior à da grande maioria dos Estados; por outro lado, os que defendem que a despeito da concentração de poder internacional que significa e apesar da sua capacidade de intervenção na esfera económica,

---

1 Veja-se Michael Smith, "The EU as an international actor" in Jeremy J. Richardson Ed. by *European Union-Power and policy making*, London and New York, 1996, pp. 247 a 262; e David Allen e Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena" in Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991, pp.95 a 120

2 Veja-se Alfred E. Pijpers, "European Political Cooperation and the Realist Paradigm" in Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991, pp.8 a 35.

a União Europeia não tem unidade, coerência e consistência na esfera diplomática e não tem, pura e simplesmente, política de segurança e defesa e capacidade militar.

As duas teses são verdadeiras e é precisamente destas duas verdades que emerge a contradição fundamental daquilo a que poderíamos chamar, a política externa da União Europeia: se por um lado é verdade que não tem unidade, coerência e consistência na acção externa – nomeadamente, entre as relações económicas externas e a verdadeira política externa, ou seja, entre “high politics e low politics”; não é menos verdade, que ao mesmo tempo, tem uma acção internacional crescente e, progressivamente, mais estruturada, com comportamentos internacionais específicos, e um poder e influência na cena internacional, dificilmente contornáveis por outros actores sejam eles, Estados ou Organizações Internacionais.

Independentemente da posição política que se possa ter sobre a evolução da dimensão internacional e da acção externa da União Europeia, uma coisa é certa. De um ponto de vista analítico e se quisermos compreender, hoje, essa acção externa, teremos que abandonar o paradigma clássico do realismo e tomar em consideração a natureza específica da União: não é simplesmente um actor, mas é, igualmente, um processo, ou melhor, um “actor em processo”.

Não se caracteriza, assim, por um modelo acabado e não beneficia da unidade e da centralidade das instituições e dos procedimentos própria dos Estados. É antes um processo em construção, sempre inacabado, é um complexo de instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares e é esse processo complexo que estrutura a acção política da União e em particular a sua acção política externa.

Partindo deste pressuposto teórico e de uma breve análise empírica da experiência histórica da presença internacional e a da acção externa da União Europeia, o objectivo central deste texto é a procura de uma resposta para esta questão: existe uma política externa da União Europeia?

## 2. A POLÍTICA COMERCIAL COMUM

No momento da sua fundação e durante os primeiros passos da Comunidade Europeia, as relações externas e a sua presença na cena

internacional restringiam-se à esfera estritamente económica e assentavam explicitamente nas bases jurídicas definidas pelo Tratado de Roma. Com efeito, o art. 113 do Tratado conferia à Comunidade Económica Europeia a responsabilidade da condução da política económica internacional. Era o corolário lógico da institucionalização da união aduaneira e da pauta externa comum, que colocava, necessariamente, num plano comunitário a política comercial comum e as políticas de comércio internacional da Comunidade. Assim, durante os anos 50 e 60, a Comunidade desenvolveu e assegurou uma presença internacional de algum relevo através das suas relações económicas internacionais, que se materializavam numa poderosa e complexa rede de acordos comerciais que lhe conferia um peso importante no sistema do comércio mundial<sup>3</sup>.

Em matéria de negociação internacional na esfera das relações económicas e comerciais a Comissão, era reconhecida como o interlocutor privilegiado e a voz da Comunidade. Era, pois, um processo de nível comunitário porém, ainda assim, sob algumas limitações e partilha de poderes com o Conselho de Ministros. Quando negociava ao nível internacional, a Comissão fazia-o, sempre, sob mandato do Conselho e sob a supervisão do chamado Comité 113 (composto por peritos nacionais). E havia mesmo outros domínios que tocavam com as relações económicas internacionais, como política monetária ou política de investimentos que não recaíam no domínio exclusivamente comunitário<sup>4</sup>.

Assim, durante os primeiras fases da construção europeia, a presença internacional da Comunidade foi assegurada pelas suas relações económica internacionais, em particular pela posição no sistema de comércio mundial e a competência comunitária em matéria externa limitou-se, exclusivamente, à política comercial comum e às políticas de comércio externo. Numa palavra, àquilo que, tradicionalmente, se designa por “low politics”. No que respeita à “high politics”, ou seja, à diplomacia e

---

3 Veja-se I.Macleod, I.D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 266 a 295; Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 143 a 183; e Jean-Cristophe Paille, “La Politique Commerciale Commune” in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L’Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp.255 a 269.

4 Veja-se I. Macleod, I. D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 37 a 74 e William Nicoll and Trevor C. Salmon, *Understanding the New European Community*, London, 1994, pp 119 a 126.

às políticas de segurança e defesa, a Comunidade Europeia era praticamente inexistente.

E o que virá a desenvolver-se nesta área já no início dos anos 70, não é uma política comum nem sequer releva do nível comunitário. É sim, um conjunto de mecanismos de concertação de políticas externas nacionais entre os Estados membros que releva de uma lógica intergovernamental. É este mecanismo de concertação de políticas externas que ao longo dos anos 70 virá a desenvolver-se e a institucionalizar-se num quadro institucional que ficaria conhecido como a “Cooperação Política Europeia”.

### 3. A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA

Embora fundada sobre a Europa económica, a construção europeia teve sempre o desígnio profundo de atingir a união política. E de facto, nos primórdios da construção europeia, Europa económica e Europa política constituíram um processo único e homólogo. Durante a segunda metade dos anos 40 e princípio dos anos 50 a construção europeia assentou sobre um princípio único e comum: primeiro, o da intergovernamentalidade e da cooperação, depois o da supranacionalidade e da integração. É de acordo com o princípio da cooperação intergovernamental que se organizam, no pós-guerra, as primeiras organizações europeias: a OECE ao nível económico; o Conselho da Europa ao nível político; e o Tratado de Bruxelas e a União Ocidental ao nível militar. E é de acordo com o princípio da integração e da supranacionalidade que se organizam, na década de 50, a CEEC no domínio económico e se ensaiam a CED e a Comunidade Política Europeia ao nível político e militar.

Ora, será precisamente o fracasso da CED e da comunidade política que lhe estava associada que virá introduzir, em 1954, uma fractura profunda no processo de construção europeia, separando doravante, inexoravelmente, Europa económica e Europa política: a primeira, desenvolve-se e aprofunda-se sob o princípio da integração e institucionaliza-se, pós Tratado de Roma nas Comunidades Europeias; a segunda, entra em crise e, sob o espectro da CED, quase desaparece. O fracasso dos sucessivos planos Fouchet, nos 60, não faz mais do que

prolongar esse eclipse<sup>5</sup>. E a Europa política só regressará, tímida e prudentemente, sob o princípio clássico da cooperação intergovernamental, no início dos anos 70: nasce então a chamada Cooperação Política Europeia.

Na sequência da Cimeira de Haia de 1969 que procura o relançamento da Europa política, o Relatório de Luxemburgo (1970), o texto fundador da CPE, propunha, expressamente, o “desenvolvimento da cooperação no domínio da política externa”. Era uma tentativa de pôr em marcha um mecanismo de concertação das políticas externas dos estados membros com vista a conseguir alguma coerência de posições dos países comunitários e a reforçar presença europeia na cena internacional. Tratava-se, basicamente, de um sistema de consultas e de cooperação diplomática multilateral, em relação aos grandes problemas internacionais, porém, sempre fora e ao lado do quadro comunitário e a um nível estritamente intergovernamental. Ao longo da década de 70, a CPE veria, progressivamente aperfeiçoada a sua estrutura e funcionamento e alargado o seu campo de aplicação. De tal modo que já na década de 80 um conjunto de mudanças quer externas, quer internas à própria Comunidade viriam favorecer para não dizer que vieram obrigar uma maior formalização institucional e à associação da CPE e da CEE no quadro da União Europeia.

Ao nível externo, à medida que crescia a complexidade e a interdependência na cena internacional, tornava-se cada vez mais evidente o artificialismo da dualidade entre a esfera económica e as questões políticas e de segurança, característica da acção externa da Comunidade (os conflitos no quadro da crise energética e a questão das sanções económicas eram exemplos claros). Ao nível comunitário, o programa do mercado único trazia implicações e um acréscimo significativo para o papel internacional da Comunidade. Por outro lado, o peso sempre crescente da presença internacional da Comunidade Europeia na esfera económica tornava, progressivamente, mais evidente a sua ausência

5 Sobre a Comunidade Europeia de Defesa veja-se o clássico, Raymond Aron et Daniel Lerner (dir.) *La Querelle de la CED*, Paris, 1956 e Daniela Preda, *Storia di una Speranza-la battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milão, 1990; e mais recentemente, Michel Dumoulin, *L'Échec de la CED-Leçons pour Demain*, Berna, 1997. Sobre a Comunidade Política Europeia veja-se Daniela Preda, *Sulla Soglia dell'Unione-la Vicenda della Comunità Politica Europea*, Milão, 1993. Sobre a evolução da questão da união política em geral veja-se Jean-Claude Masclet, *L'Union Politique de l'Europe*, Paris, 1973 e Alexis Lloyd, “Historique des Projets d'Union Politique”, in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L'Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp.33 a 39.

nas questões de “high politics”. Estas razões e o próprio desenvolvimento interno da CPE conduzem à referida formalização. O resultado será o título III do Acto Único Europeu de 1986.

O Acto Único consagra, assim, sob a forma de tratado internacional o sistema e a prática existente da CPE. Mais, embora mantendo estatutos jurídicos e práticas políticas diferenciadas, o Acto Único reúne sob a mesma arquitectura institucional e, pela primeira vez na história da construção europeia, a Europa económica e a Europa política: a Comunidade Europeia e a Cooperação Política Europeia, associadas no quadro global da União Europeia<sup>6</sup>.

Apesar dos avanços registados – a institucionalização e reforço dos seus órgãos; a obrigatoriedade de coordenação entre cooperação política e política comunitária; e o alargamento do campo de aplicação aos aspectos políticos e económicos da segurança – a CPE continuou a ter um alcance limitado e uma eficácia reduzida: mantém um carácter, estritamente, intergovernamental e uma natureza, essencialmente, declaratória<sup>7</sup>.

Assim, no final dos anos 80 a política externa da União Europeia compõe-se de dois mecanismos claramente definidos e diferenciados:

- um mecanismo “hard”: um mecanismo comunitário, que releva do art. 113 do Tratado de Roma e assenta na política comum de comércio externo e no impacto internacional do mercado único.
- um mecanismo “soft”: mecanismo intergovernamental, que releva do Título III do Acto Único e assenta na Cooperação Política Europeia.

É com este quadro que a Europa enfrenta as grandes transformações a partir de 1989: o fim da guerra fria; a queda do muro de Berlim; o fim do império soviético e as revoluções na Europa Central e de Leste. O

---

6 Sobre a Cooperação Política Europeia veja-se C. Hill, *The Actors in the European Political Cooperation*; London, 1996; Francesca Longo, *La Politica Estera dell'Unione Europea tra Interdependenza e Nazionalismo*, Bari, 1995; Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford, 1992; Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991; Juliet Lodje, “European Political Cooperation: towards the 1990”, in Juliet Lodje, Ed. by *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, 1989, 223 a 240; David Allen, Reinhardt Rummel, Wolfgang Wessels, *European Political Cooperation*, London, 1982; Philippe de Schoutheete, *La Cooperation Politique Européenne*, Bruxelles, 1980.

7 Os documentos produzidos no quadro da CPE encontram-se antologados in *La Cooperation Politique Européenne (CPE)*, République Fédéral d’Allemagne Office de Presse et d’Information du Gouvernement Fédéral, 1982.

fim da guerra fria e, naturalmente, do bipolarismo rígido que a caracterizava vêm alterar completamente o lugar e o papel internacional da Comunidade Europeia: não é já um actor de dimensão regional, sem autonomia, dividida entre os dois blocos e dominada pelas duas superpotências, mas um actor de dimensão mundial e um pólo estruturante da cena internacional, em particular da nova ordem europeia. Com efeito, a reordenação internacional da nova Europa – a reunificação da Alemanha e, sobretudo, as transições à democracia na Europa pós soviética – conferem à Comunidade Europeia um papel de pólo de atracção e mecanismo de estabilização, onde a fronteira entre a esfera económica e as esferas política e de segurança, se existem, são extraordinariamente ténues e difíceis de traçar: a transição para a economia de mercado, não é independente da transição à democracia e ambas não são separáveis da questão de segurança provocada pelo vazio estratégico pós Pacto Varsóvia.

A Comunidade Europeia passa a desempenhar um novo papel internacional, o de coordenação da assistência ocidental à Europa Central e de Leste e à Rússia no quadro do chamado grupo G-24.

A Comunidade Europeia vê-se, assim, atribuída de um papel internacional muitos próximo da política externa, na concepção clássica dos Estados. E que era mais curioso, por paradoxal, é que detendo todos os instrumentos da política externa, nenhum dos Estados Membros, isoladamente, estava em condições de o poder desempenhar, enquanto a Comunidade, detinha essa capacidade, sem deter os instrumentos<sup>8</sup>.

Entre o início da Conferência Intergovernamental de 1990 e o Tratado de Maastricht de 1992, dois outros acontecimentos internacionais vieram demonstrar à evidência o “gap” entre as expectativas e as capacidades da acção externa da Comunidade, dito de outros modo, o déficit política externa da Comunidade<sup>9</sup>: a Guerra do Golfo, e a questão da Ex-Yugoslávia. Durante a Guerra do Golfo, a Comunidade não conseguiu falar a uma só voz: não teve uma posição diplomática comum e houve doze diferentes

8 Veja-se D. Carlsnaes and S. Smith, *European Foreign Policy: the EC and Changing perspective in Europe*, London, 1994; O. Noorgard, T. Pederson and N Peterson, Ed by, *The European Community in World Politics*; London, 1993 J. Redmond Ed. by, *The External Relations of the European Community: the International Response to 1992*, London, 1992.

9 Veja-se C.Hill, “The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role”, *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, September, pp. 305 a 328.

contributos militares dos doze Estados Membros; No que respeita à Ex-Yugoslávia, não conseguiu uma posição comum sobre o reconhecimento internacional das novas Repúblicas, com dois fracassos, particularmente, significativos – o reconhecimento unilateral da Alemanha relativamente à Croácia e a recusa de reconhecimento da Grécia relativamente à Macedónia<sup>10</sup>.

A questão fundamental, era pois, dotar-se de uma política externa. O resultado foi o Título V do Tratado da União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum.

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

Herdeira da Cooperação Política Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum, , constituirá, pós Maastricht, o chamado segundo pilar da União Europeia. Vai mais longe que a CPE, mas, fica aquém da construção comunitária<sup>11</sup>.

Em primeiro lugar, no que respeita ao seu estatuto jurídico, a PESC não releva da ordem comunitária, mas sim, do direito internacional. Em segundo lugar, no que respeita à ação política e à política externa, em particular, a estrutura do Tratado, não prevê o reagrupamento no âmbito da PESC, dos dois níveis e dos dois mecanismos de relações externas da União. Mantém-se, assim, o dualismo entre as políticas comuns do nível comunitário na esfera das relações económicas internacionais e o nível, em última instância, intergovernamental, agora, desempenhado pela PESC nos domínios da política externa e de segurança.

---

10 Veja-se S. Nuttall, "The EC and Yugoslavia-deus ex machina or machina sine deo", in N. Nugent, Ed. by *The European Union 1993: Annual Review of Activities*, Oxford, 1993, pp.11 a 26; e Patrice Buffotot (dir.) *La Défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflit yougoslave*. La Documentation Française, Paris, 1995.

11 William Nicoll and Trevor C. Salmon, "From EPC to CFSP: na inter-governmental model" in William Nicoll and Trevor C. Salmon, *Understanding the New European Community*, London, 1994, pp. 185 a 212; Françoise da la Serre, " Vers une Politique Étrangère et de Sécurité Commune" in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L'Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp.227 a 236; Françoise da la Serre, " De la Coopération Politique Européenne a Politique Extérieure et de Sécurité Commune", in *L'Europe des Communautés*, La Documentation Française, Paris, 1992, pp. 151 a 158.

Apesar da ausência de uma estrutura unitária do Tratado e, portanto, da sua divisão em diferentes pilares, a União Europeia e a PESC, em particular, regista alguns avanços profundamente significativos<sup>12</sup>.

Em primeiro lugar e desde logo, a consagração de um quadro institucional único. Isto é, o pilar comunitário e a PESC são compostos pela mesma estrutura institucional. Com efeito, associadas ao Conselho Europeu, são as instituições comunitárias – Conselho de Ministros; Comissão; e Parlamento Europeu – os órgãos a quem compete assegurar a acção externa da União. Esta unificação do quadro institucional constitui, indiscutivelmente, um passo importante no sentido de uma verdadeira política externa europeia.

Todavia, embora sob uma estrutura institucional única, primeiro e segundo pilares têm lógicas de funcionamento diferente, ou seja, regras de procedimento e processos decisórios diferenciados.

No que diz respeito à PESC, o Conselho Europeu define os grandes princípios e orientações estratégicas e, sobre essa base, o Conselho de Ministros toma as decisões relativas à definição e execução da política externa e de segurança. A Comissão não detém o exclusivo do direito de iniciativa como no processo comunitário, mas partilha-o com os Estados Membros e é “plenamente associada” aos trabalhos da PESC. O Parlamento Europeu não desempenha um papel relevante, mas é informado e consultado, podendo debater, interrogar e emitir recomendações em matérias no âmbito da PESC. Não sendo um processo que releva da ordem jurídica comunitária, mas do direito internacional, o Tribunal de Justiça está completamente afastado da política externa e de segurança comum.

A Presidência vê acrescidos e reforçados os poderes de gestão e representação externa junto de países terceiros e organizações internacionais e

---

12 Sobre a Política Externa e de Segurança Comum veja-se Marie-Françoise Durand, Álvaro Vasconcelos, *La PESC, Ouvrir l'Europe au Monde*, Paris, 1998; I.Macleod, I.D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 410 a 424; Dominique Fabre, *La politique étrangère et de sécurité commune*, La Documentation Française, Paris, 1996; P. Willaert et C. Marques-Ruiz, “Vers une politique étrangère et de sécurité commune-étas des lieux”, in *Revue du Marché Unique Européen*, 3, 1995, pp. 35 a 95; Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 84 a 110; A. De Amadeo, “La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea”, *Rivista di Politici Internazionali*, n 2, 1995, pp.203 210; G. Eduards, S. Nuttall, “Common Foreign and Security Policy”, in Duff, Pinder and Pryce Ed by, *Maastricht and Beyond-building the European Union*, London, 1994; R. Morgan, “How Common will Foreign and Security Policies be?” in R. Dehousse, *Europe After Maastricht, Towards na ever closer Union*, Munich, 1994, pp. 189 a 198; Eric Remacle, *La Politique Étrangère Européenne: de Maastricht à la Yugoslavie*, Bruxelas, 1992.

vê-se investida de uma nova competência, a execução de um dos instrumentos mais importantes da política externa da União: as acções comuns.

Um segundo campo em que a PESC regista um avanço significativo em relação à CPE, é dos objectivos e instrumentos da política externa. Em primeiro lugar, os objectivos são ambiciosamente alargados e de acordo com o Tratado a PESC cobre "todos os domínios da política externa e de segurança". A listagem dos objectivos dá uma dimensão dessa ambição: salvaguarda dos valores e interesses da União; reforço da segurança sob todas as formas, manutenção da paz internacional e promoção da cooperação, reforço da democracia e do estado de direito; respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Em segundo lugar, esses objectivos deveriam ser perseguidos através de uma "cooperação sistemática" entre os Estados Membros que para tal passam a dispor de dois instrumentos, que seriam doravante os instrumentos fundamentais da política externa europeia: as "posições comuns" e as "acções comuns". As primeiras eram já uma prática corrente da CPE, porém são, agora, definidas em termos mais imperativos, em domínios mais alargados e utilizadas com maior frequência. As segundas, constituem uma tentativa de ultrapassar a prática, essencialmente, declaratória da CPE e concretizar a acção externa da união, como a sua própria designação o diz, em acções comuns. É o elemento de novidade e um reforço, ao nível dos instrumentos da política externa europeia.

Apesar desse passo em frente, isso não significou uma ruptura com o procedimento tradicional da CPE. O processo decisório da PESC consiste num mecanismo complexo, que embora integre um elemento simbólico que o aproxima dos procedimentos comunitários, continua, em última instância, a repousar num processo de natureza intergovernamental. A adopção de uma acção comum passa por um processo decisório que implica, em primeiro lugar, uma dupla unanimidade para as questões de substância e aí reside a sua natureza intergovernamental (o Conselho decide, primeiro, se determinada matéria pode ser objecto de uma acção comum e, depois, o objectivo e a acção em si) e, finalmente, uma votação por maioria qualificada para as questões processuais (ou seja, para as medidas de implementação da acção comum), que representa esse elemento simbólico proto-comunitário que apesar de tudo não é totalmente despidendo. Porém, a limitação dos meios fica muito aquém da ambição dos objectivos.

Um terceiro domínio em que a PESC regista um progresso, este profundamente significativo, é que acaba com um tabu da construção europeia, que vinha desde o fracasso da CED e, pela primeira vez desde 1954, integra no seu campo de aplicação a questão da defesa europeia<sup>13</sup>.

Ao instituir a política externa e de segurança comum, a União tem como objectivo último e o Tratado refere-o, explicitamente, “a definição a prazo de uma política de defesa comum que poderá conduzir, num dado momento, a uma defesa comum”.

Por outro lado, a União da Europa Ocidental (UEO) é considerada “parte integrante do desenvolvimento da União Europeia” e é à UEO que compete, de acordo com o Tratado, pôr em execução as acções da União com repercussões no domínio militar e da defesa. A estas disposições do Tratado, junta-se uma Declaração dos Estados Membros da UEO sobre o papel da UEO e as suas relações com a União Europeia e a Aliança Atlântica.

Apesar destes progressos, as questões da segurança e, sobretudo, da defesa continuam a ser as mais delicadas e difíceis no processo de construção europeia. Se por um lado se conseguiu um consenso sobre a necessidade de afirmação de uma “Identidade Europeia de Segurança e Defesa” e a aceitação, a prazo, de uma defesa europeia, isso, só foi possível porque se introduziu a distinção entre política de defesa comum e defesa comum, remetendo a problema para um calendário e longínquo e afastando da agenda actual qualquer questão de natureza militar. Por outro lado, o mesmo tipo de consenso não foi possível no que respeita à natureza da relação institucional, ou dito de outro modo, da dependência funcional, entre a UEO e a União Europeia e a UEO e NATO. Aqui a contradição histórica entre as duas concepções estratégicas da defesa da Europa – a defesa europeia e a defesa atlântica – impossibilitou qualquer compromisso e a ambiguidade foi a única fórmula possível. E se no Tratado triunfa a concepção europeia, com a subordinação da UEO à União Europeia e a criação de um dispositivo operacional político militar

---

13 Sobre a reemergência da questão da segurança ainda durante a década de 80 veja-se; Panos Tsakaloyannis, *The EC: from civilian power military integration* in Juliet Lodge, Ed. by *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, 1989, pp. 241 255; Peter Byrd “The Re-emergence of Defense as a Political Issue” in D. Urwin and W. Paterson, *Politics in Western Europe Today*, London 1990, pp. 85 a 113. Sobre a segurança após a guerra fria veja-se por todos, Mathias Jopp, *The Strategic Implications of European Integration*, ADELPHI paper, n 290, Julho 1994; e Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 111 a 141.

nesse sentido, já na Declaração Anexa sobre a UEO, parece triunfar a concepção atlântica e a ênfase é posta na relação entre a UEO e a NATO<sup>14</sup>. O Tratado de Amsterdão não vai alterar, substancialmente, os dados no que respeita à política externa e de segurança comum.

Com efeito, toda a negociação da CIG decorre num contexto pouco favorável, não só no plano externo mas, sobretudo, no plano interno da União: por um lado, sob o imperativo da União Económica e Monetária e do calendário da entrada em vigor da moeda única; por outro e, cumulativamente, sob a pressão do desemprego que obrigou a um difícil compromisso para que fosse assinado o Pacto de Estabilidade. Como sempre e uma vez mais regista-se essa constante histórica da construção europeia: em momentos de crise e quando estão em causa interesses comuns, os europeus procuram aquilo que os une e afastam ou, melhor, adiam aquilo que os separa. Triunfou uma vez mais o pragmatismo e o gradualismo e ao “grande desígnio” da moeda única, a União Europeia sacrificou a reforma institucional e por maioria de razão, a política externa e de segurança comum.

Em matéria PESC, o que mudou, então, de Maastricht para Amsterdão? Mudou pouco, mas seria incorrecto dizer que não mudou nada. Isto é, não se altera, no essencial, a natureza jurídica e política e não se altera o dispositivo institucional da PESC, mas introduzem-se algumas alterações que apesar de tudo não deixam de ter significado. Alterações, fundamentalmente, em quatro campos, a saber: dos instrumentos; do processo decisório; do aparelho institucional; e, finalmente, das questões de defesa.

À panóplia dos instrumentos que vêm de Maastricht – acções comuns e posições comuns – o Tratado de Amsterdão vem juntar um novo instrumento para a política externa da União: as estratégias comuns.

No que respeita ao processo decisório, embora não se altere a sua natureza, essencialmente, intergovernamental há, no entanto, uma tentativa de simplificação e aperfeiçoamento da tomada de decisão:

- estratégias comuns são adoptadas por unanimidade.
- acções comuns e posições comuns por maioria qualificada, segundo a ponderação de votos no Conselho. Porém, mitigada por três mecanismos restritivos: a abstenção positiva, possibilidade última de invocação

---

14 Sobre esta questão veja-se André Dumoulin, “UEO-OTAN: complémentarité, subsidiarité ou rivalité”, *Relations Internationales et Stratégiques*, Paris, IRIS, n 18, 1995.

dos interesses vitais e finalmente, a exclusão deste âmbito de todas as decisões que tenham implicações em matéria de defesa ou de natureza militar.

– questões processuais são decididas por maioria simples.

No que respeita às mudanças institucionais, elas registam-se, fundamentalmente, a dois níveis: a institucionalização do Alto Representante para a PESC; e a criação de uma “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” em matéria de política externa.

A representação externa da União continua a ser competência da Presidência rotativa, mas à velha figura da Troika, substitui-se, agora, o Alto Representante para a PESC, função exercida pelo Secretário Geral do Conselho. Esta figura foi o compromisso possível e o resultado final, à proposta francesa do chamado Sr. PESC, que se mantém, mas com um “low profile”, isto é, sem funções de representação internacional e sim de continuidade político administrativa entre Presidências. A “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” que funcionará no Secretariado Geral do Conselho e na dependência do Secretário Geral, ou seja, do Alto Representante para a PESC, constitui comité técnico de assessoria ao Conselho em matéria internacional e de política externa. Poderá constituir o lugar privilegiado de aperfeiçoamento do mecanismo de concertação das políticas externas nacionais, dando assim maior coerência e consistência à acção externa e maior rapidez e eficácia à capacidade de resposta da união em matéria internacional. Por outro lado a semelhança estrutural e funcional da “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” com a Célula de Planeamento da UEO, poderá um mecanismo de aproximação, pela via institucional, entre as duas organizações.

Finalmente, a questão da defesa, que continua prisioneira do espectro da CED e da fractura entre as duas concepções estratégicas para a defesa da Europa: a atlântica e a europeia. O problema fundamental era o de dotar a União de capacidade de defesa e instrumento militar através da integração “a prazo” da UEO na EU. Era a proposta franco-alemã a que se juntaram muitos outros estados membros, entre os quais Portugal e que se viu inviabilizada pela recusa britânica apoiada pelos países neutros. A Europa da defesa, portanto, não nasceu em Amsterdão. Há, no entanto, um pequeno elemento simbólico, mas nem por isso menos importante: a introdução no texto do Tratado de uma referência às missões humanitárias.

rias, de gestão de crises e operações de paz, as chamadas missões de Petersberg na terminologia da UEO. Sendo esta uma das áreas de especialização funcional da UEO e passando a estar inscritas no texto do Tratado como missões no âmbito da política externa e de segurança da União, poderão constituir um mecanismo de aproximação, este pela via operacional, entre a UEO e a União Europeia.

Em suma, em matéria PESC, a revisão foi minimalista e entre Maastricht e Amsterdão, apesar destes “pequenos passos”, tudo ficou, substancialmente, na mesma: a ausência de instrumento militar, a natureza intergovernamental da PESC e, conseqüentemente, a manutenção de um dispositivo dualista na acção política externa da União.

## 5. CONCLUSÃO

Em conclusão poder-se-ia dizer que em relação ao modelo clássico da política externa do estado nação, a acção externa da União constitui uma forma atípica, mas específica e estruturada, fundada sobre dispositivo dualista. Um só dispositivo, porque possui um quadro institucional único; mas dualista, porque assenta sobre dois níveis diferentes e dois mecanismos diferenciados: o pilar comunitário, com as políticas comuns na esfera das relações económicas externas; e o segundo pilar, intergovernamental, com a PESC na esfera diplomática e da segurança e defesa.

Caracterizado o dispositivo poderá voltar-se à pergunta central: existirá uma política externa da União Europeia?

Partindo da teoria analítica do paradigma clássico, a resposta é um, inequívoco – Não.

Porém, como vimos, a acção externa da União não é completamente explicável no quadro do paradigma clássico, como mais do que isso, não o é a própria cena internacional contemporânea.

A resposta é, pois, um Sim tendencial. Mas preciso compreendê-lo a partir de um outro paradigma.

Apenas dois exemplos: em primeiro lugar, apesar de não possuir uma política externa no sentido clássico, a União Europeia, tem uma presença internacional e representa uma tal concentração de poder ao nível económico e político que é hoje um actor internacional incontornável quer para Estados quer para Organizações Internacionais; em segundo lugar, a União Europeia assume, hoje novos papéis internacionais, e desempenha-os

sem os instrumentos de uma política externa clássica, enquanto a maioria dos Estados com esses mesmos instrumentos não os consegue desempenhar.

Embora sob uma fórmula nova e atípica, não há dúvida que a União Europeia assegura uma importante presença externa e é, indiscutivelmente, um dos actores estruturantes da cena internacional.

Do que não há dúvida, também, é que há uma enorme distância entre os objectivos e os meios da acção externa e um enorme déficite entre as expectativas e as capacidades na performance internacional da União Europeia.

Mas isso conduz-nos a um outro tipo de questões: deverá a União unificar o seu dispositivo de acção externa e comunitarizar a PESC?; deverá a União constituir um sistema de defesa autónoma e, para além da potência económica e civil que já é, transformar-se numa potência militar?

A resposta a estas questões, porém, ultrapassa já o registo analítico e inscreve-se num outro registo: o do futuro político da União Europeia.