

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

André Medeiros Ferraz

**União Europeia:** déficit entre expectativas e capacidades e o seu papel na  
cena internacional

Florianópolis

2022

André Medeiros Ferraz

**União Europeia:** déficit entre expectativas e capacidades e o seu papel na  
cena internacional

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Klaus Guimarães Dalgaard

Florianópolis

2022

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

Ferraz, André

União Europeia : déficit entre expectativas e capacidades e o seu papel na cena internacional / André Ferraz ; orientador, Prof. Dr. Klaus Guimarães Dalgaard, 2022.

48 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. União Europeia. 3. União Europeia como ator internacional. 4. Déficit de expectativas e capacidades. I. Guimarães Dalgaard, Prof. Dr. Klaus. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.



André Medeiros Ferraz

**União Europeia:** déficit entre expectativas e capacidades e o seu papel na  
cena internacional

Florianópolis, 05 de Dezembro de 2022.

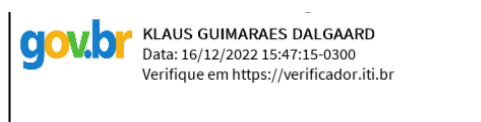
O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela  
banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Klaus Guimarães Dalgaard, Dr.  
Instituição UFSC

Profa. Clarissa Franzoi Dri, Dra.  
Instituição UFSC

Prof. Jaime Cesar Coelho, Dr.  
Instituição UFSC

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso  
que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais  
por mim e pelos demais membros da banca examinadora.



Prof. Klaus Guimarães Dalgaard, Dr.  
Orientador(a)

Florianópolis, 2022

Este trabalho é dedicado aos meus queridos pais.

## RESUMO

A União Europeia é um ator internacional que representa um desafio para aqueles que buscam defini-lo. Olhando para o plano de sua ação externa, esbarra-se frequentemente em impasses que limitam a formulação de uma política externa clara, coerente e efetiva do bloco, o que já foi conceituado como o 'déficit entre expectativas e capacidades'. Com o objetivo de debater os dilemas que envolvem a atuação europeia no sistema internacional e encontrar respostas, este trabalho se propõe a fazer uma discussão por meio de revisão bibliográfica das características do organismo UE e sua função nas relações internacionais, bem como descrever o que é a problemática déficit capacidades-expectativas europeu e a sua evolução histórica em direção ao que foi definido como 'déficit consenso-expectativas'. É realizado também um esforço de esclarecer o debate teórico, explanando as perspectivas conceituais que historicamente se dedicaram a definir a presença europeia no cenário internacional, com destaque para o conceito de potência normativa e o debate com a concepção de hegemonia aplicados ao contexto do grupo europeu. Nesse viés, se percebe a importância de investigar a ideia da identidade internacional da União Europeia e frente a isso sugerir a adoção de um olhar prático para a sua função na cena global.

**Palavras-chave:** União Europeia; ator internacional; déficit de expectativas e capacidades.

## ABSTRACT

The European Union is an international actor that represents a challenge for those who seek to define it. Looking at the plan of its external action, one often comes up against impasses that limit the formulation of a clear, coherent and effective foreign policy for the bloc, which has already been conceptualized as the 'expectations-capabilities gap'. With the aim of debating the dilemmas that involve European action in the international system and finding answers, this work proposes to make a discussion through a bibliographical review of the characteristics of the EU organism and its role in international relations, as well as to describe what it is the problematic European capabilities-expectations gap and its historical evolution towards what has been defined as the 'consensus-expectations gap'. An effort is also made to clarify the theoretical debate, explaining the conceptual perspectives that have historically been dedicated to define the European presence on the international scene, with emphasis on the concept of normative power and the debate with the conception of hegemony applied to the context of the European group. In this bias, one can see the importance of investigating the idea of the international identity of the European Union and, in view of this, suggest the adoption of a practical look at its function on the global stage.

**Keywords:** European Union; international actor; capabilities-expectations gap.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico
PESC	Norte Política Externa e de Segurança
PESD	Comum Política Externa de Segurança
PEV	e Defesa Política Europeia de
TCE	Vizinhança Tratado da Comunidade
TUE	Europeia Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>A UNIÃO EUROPEIA E SUA ATUAÇÃO INTERNACIONAL</b>	<b>11</b>
2.1	O DÉFICIT DE EXPECTATIVAS E CAPACIDADES	13
2.2	EUROPA COMO POTÊNCIA GLOBAL E A FALTA DE CONSENSO	20
<b>3</b>	<b>PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A POTÊNCIA UE</b>	<b>23</b>
3.1	EUROPA COMO POTÊNCIA TRADICIONAL OU REALISTA	24
3.2	EUROPA COMO POTÊNCIA CIVIL	26
3.3	EUROPA COMO POTÊNCIA NORMATIVA	28
3.4	EUROPA COMO HEGEMONIA	34
<b>4</b>	<b>EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE INTERNACIONAL PARA A UE</b>	<b>37</b>
4.1	PAPEL EUROPEU NAS RI: TEORIA E PRÁTICA	41
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>48</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A União Europeia é um ator internacional com alto grau de particularidade e representa um desafio para aqueles que buscam defini-la. As primeiras décadas de sua formação e processo integrativo foram dedicadas às suas políticas internas. Entretanto, mudanças profundas ocorreram com o fim da Guerra Fria e a aceleração da globalização que afetaram e redefiniram o cenário internacional e as funções de seus componentes.

Com isso, o bloco percebe a necessidade de mais do que nunca demonstrar capacidade de liderança e afirmação nas relações internacionais, tendo manifesta a ambição de fazer da Europa uma potência global, e assim voltando suas atenções para a ação externa. Olhando porém para o plano exterior, esbarra-se ainda frequentemente em impasses como o conflito de interesses dos Estados-membros e a dependência da vontade política dos tais para a formulação de uma política externa clara, coerente e efetiva do bloco.

Desse modo tem-se comprometida a sua imagem enquanto ator no sistema e, por conseguinte, a sua real função na arena política mundial. Mas, qual é a intensidade do impacto desses obstáculos na concretização dos objetivos europeus? De que modo esse impacto ocorre? Qual é a real função que tem a União Europeia no sistema? Verifica-se, portanto, a necessidade de maior clareza na compreensão destas dinâmicas.

De acordo com Nuno Severiano Teixeira (1998):

Não restam dúvidas que a União Europeia é hoje, um dos actores centrais da cena internacional contemporânea, e no entanto, quer do ponto de vista do Direito Internacional, quer do ponto de vista das Relações Internacionais, isto é, da análise de política externa, a dimensão internacional da União é tudo menos clara e definida. (TEIXEIRA, 1998, p. 121)

Tomando por modelo analítico o paradigma realista e estatocêntrico, há aqueles que defendem que há uma evolução da ação externa plena da UE no sentido tradicional, isto é, das políticas externas dos Estados, fundamentando essa posição na grandíssima concentração de poder exercida pelo bloco ao nível da política internacional. Existem também aqueles que apontam para elementos como a falta de coerência e unidade na esfera diplomática, reflexo do caráter intergovernamental adotado para a tomada de decisões na dimensão de política externa e a ausência de capacidade militar própria.

Para compreender a complexidade do ator União Europeia na sua estrutura de instituições e procedimentos e, conseqüentemente, na sua ação política, considera -se necessário enxergá-lo dentro de sua peculiaridade como um ator em processo de construção.

Conforme pontuado pelo mesmo autor (1998):

“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 [...]”

É importante considerar, conforme apontado por Antonio Goucha Soares, as expectativas que são sustentadas pelo bloco em relação à sua acção externa:

[...] um novo conceito estratégico que foi gradualmente se consolidando no discurso europeu, pretendendo afirmar a União como uma potência global. No fundo, tal alteração significaria que aos valores fundamentais da União enquanto potência civil – liberdade, democracia, Estado de Direito e direitos humanos – se acrescentaram novos conceitos capazes de traduzir as pretensões de poder e força da União Europeia no contexto das relações internacionais. (SOARES, 2011, p. 91)

Em relação às reais capacidades de performance internacional do bloco, porém, a autora Karen E. Smith enunciou:

Talvez surpreendentemente, esse sistema complexo produz políticas externas comuns, embora diversos obstáculos sérios existam no caminho. (SMITH, 2013, p. 10, tradução minha)

Com o objetivo de debater os dilemas que envolvem a acção externa europeia e encontrar respostas, o trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro será dedicado a uma breve análise por meio de revisão bibliográfica das características do organismo União Europeia enquanto ator internacional, seguida da descrição da problemática que é o déficit capacidades-expectativas europeu e da sua evolução histórica em direção ao que foi definido como déficit consenso-expectativas. O segundo capítulo situa o debate teórico, explanando as perspectivas conceituais que historicamente investiram esforços em definir a presença europeia no cenário internacional, com destaque para o conceito de potência normativa e o debate com a ideia de hegemonia. Por fim, a terceira e última seção será destinada ao desenvolvimento da ideia de identidade internacional da União Europeia e a proposta de um olhar prático para a sua função na cena global.

## **2. A UNIÃO EUROPEIA E SUA ATUAÇÃO INTERNACIONAL**

Ao analisar as relações internacionais da modernidade, especialmente dentro do recorte temporal que inicia com o fim da Guerra Fria até o presente momento, é

impossível ignorar o crescente papel exercido pela União Europeia no cenário global, mesmo sendo um organismo que levanta diferentes opiniões e questionamentos.

Em termos empíricos, a sua relevância faz-se valer enquanto uma das duas *superpotências* econômicas do mundo e uma influência significativa nas áreas de diplomacia internacional, *soft security* e ordem mundial de um ponto de vista mais amplo. (HILL, 2004)

O bloco europeu é tido como um fenômeno singular e uma dimensão fundamental da vida internacional moderna, tendo internalizado e domesticado uma série de relações interestatais que anteriormente eram consideradas estrangeiras entre si e ameaçadoras. Chegando a possuir hoje um status internacional no mínimo do segundo grande ator do ocidente e no máximo de um dos pólos de um mundo que se configura multipolar. (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017)

Apesar disso, a UE é um ator internacional ainda nebuloso em alguns aspectos, sendo um deles a sua própria identidade. Afinal, o que é a Europa? Esse é um dilema que atormenta todos que pensam sobre a teoria e prática das relações internacionais do pós-1989. (HILL, 1993)

Já nos tempos da Comunidade Europeia, se percebia que mesmo sendo um ator internacional genuíno e unificado em certas áreas, não se comportava de tal forma em todas. Isto é dizer que em uma visão geral, o bloco atua como algo que é mais do que uma organização intergovernamental convencional, mas que é menos que um Estado. (HILL, 1993) Desse modo, pode-se questionar, a UE é determinada como um agente independente no sistema?

Com a queda do muro de Berlim e a conjuntura que foi gerada, os Estados-membros viram que a integração limitada à dimensão puramente econômica já não mais satisfazia as novas demandas. A partir desse ponto constituiu-se a União Europeia em Maastricht, no ano de 1991, o que conferiu desde então uma dimensão política ao processo de integração europeu. (SOARES, 2011)

Percebeu-se porém, por parte dos Estados europeus, certa prudência no modo de lidar com os assuntos de política pura ou *high politics*, no sentido de agregá-los a tal processo. Nas questões deste âmbito preferiu-se adotar princípios de ordem intergovernamental, diferentemente do método comunitário utilizado para balizar relações de natureza comercial, para citar um exemplo. (SOARES, 2006)

A missão e ambição estratégica da política externa europeia estaria relacionada com o papel desempenhado no alívio das tensões continentais então existentes e no aprofundamento das relações políticas dos Estados-membros. Objetivo este reforçado no discurso pronunciado sobre a Europa como uma força civil e que teria como o foco de sua construção a manutenção da paz duradoura no território. (ROGERS, 2009)

Pode-se afirmar, tomando como base o processo de construção feito nas últimas décadas, que os estados da União compartilham, ainda que em diferentes níveis, uma crença comum. Essa cosmovisão é a de um sistema internacional amplamente baseado no Estado de Direito e nas instituições governamentais, com a ONU sendo uma peça chave do quebra-cabeça. (HILL, 2004) Além disso, a defesa de valores bem definidos como a democracia, a paz e os direitos humanos possui um papel importante na orientação de seus posicionamentos externos.

Por outro lado, é bem verdade que a configuração do conjunto europeu confere uma condição vantajosa do ponto de vista estratégico e de poder. A valorização da membresia à União Europeia está ligada ao fato de nenhum Estado europeu ter capacidade significativa para agir unilateralmente - por se tratarem no máximo de potências médias quando analisadas singularmente - se feita a comparação com os EUA, que é o outro grande *player* do ocidente (HILL, 2004).

Na busca por definir o que a Europa é, a depender do paradigma utilizado podem se obter diferentes interpretações: uma potência, um centro de gravidade, um modelo, um ímã, um regime, e uma mera arena, ou diversas combinações destes. (HILL, 2004)

No viés da sua consolidação enquanto um ator independente no sistema, houve uma tentativa autoconsciente de desenvolver uma Política Externa Europeia desde o início dos anos 1970. Tal movimento e as relações internacionais mais amplas da União Europeia só podem ser entendidos a partir de uma perspectiva do todo, isto é, como uma parte de um conjunto maior de transformações. (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017)

A política externa da União Europeia pode ser definida como o conjunto de todas as atividades internacionais do organismo como um todo e existe paralelamente àquelas dos Estados-membros como atores individuais, agindo como uma força centrípeta. (HILL, 2004)

Aquilo que se observa a partir da experiência do bloco com a adesão de novos membros é no longo prazo um processo de "europeização" e da diminuição de políticas adotadas pelos novos Estados-membros que não derivam de posições comuns. Isto é, uma adequação progressiva dos mesmos aos objetivos europeus. Tal afirmação pode ser sustentada tomando como base os casos de Grécia e Espanha a partir de 1980, que foram marginalizados no processo de formação de política externa europeia quando divergiam dos valores ou preferências do bloco. (HILL, 2004)

Sobre este mesmo tópico, afirma Christopher Hill:

"a *convergência gradual de valores* ao longo do tempo, em parte como reação à evolução da política mundial, ou a outros que parecem ameaçadores, mas também por meio da *interação funcional*, pode levar a *definições comuns de interesse* – não em todos os assuntos, mas em suficiente para criar a massa crítica necessária para sustentar uma *política comum*". (Hill, 2004, p. 161, destaque feito pelo autor, tradução minha)

Considerando estes aspectos, nota-se a singularidade da UE como ator internacional em sua evolução histórica. Enfatiza-se, além disso, o crescimento significativo da atenção global nas maneiras em que faz e persegue as suas políticas de orientação externa a partir da transição marcada pelo fim da bipolarização mundial.

## 2.1 O DÉFICIT DE EXPECTATIVAS E CAPACIDADES

Ainda que, como enunciado anteriormente, a crescente presença e relevância que tem no sistema seja inegável do ponto de vista empírico, ao olhar de maneira analítica verifica-se que a União apresenta desafios de ordem substancial. Apresenta um status de um ator internacional que é mais integrado que uma organização intergovernamental, porém ao mesmo tempo não é um estado Europeu para todos os efeitos. (HILL, 2004) Sendo assim, vê-se frequentemente diante de uma dualidade de princípios: de um lado sua natureza comunitária e o senso de um agente unitário e de outro seu modo ainda multilateral de lidar com certos assuntos.

Talvez a questão que se levante aqui seja: até que ponto isso afeta negativamente a sua performance e reputação quando consideradas as expectativas internas e externas? Faz-se necessário investigar o que essa dualidade representa para a UE e se tal condição faz dela um ator que é apenas em parte capaz de

corresponder ao esperado. Ou ainda, em outros termos, se isso faz dela uma superpotência parcial.

Formado por diferentes facetas, esse fenômeno estrutural foi conceituado por Christopher Hill pela primeira vez em 1993, nomeadamente o *déficit de expectativas e capacidades* que possui a atual União Europeia (*Capabilities-Expectations Gap*).

Diante das funções que se esperam que ela desempenhe - na época ainda chamada Comunidade Europeia - segundo Hill, põe-se um grande desafio para as reais capacidades do ator.

A capacidade na forma de habilidade dos Estados-membros de entrarem em acordo, os seus recursos, os instrumentos à sua disposição e a competência geral de tomar decisões e de mantê-las. É com base nesses critérios que se vê aqui a formação de uma lacuna em relação às expectativas de sua performance por parte de internos e externos. (HILL, 1993)

Defende-se nesse ponto que há um problema com a sua eficácia enquanto ator internacional independente, isto é, a sua *actorness*. Isso se percebe, de acordo com o autor, quando desenhadas as características teóricas do que é uma política externa unificada e efetiva - embora não seja algo fácil de definir tanto do ponto de vista prático quanto constitucional - e então usando esse modelo para medir o nível de atuação do bloco.

Analisando tais critérios, uma política externa europeia exigiria a tomada de decisões clara em assuntos de alta política e a capacidade executiva de comandar os recursos e instrumentos necessários para respaldá-las. Além disso, faria-se necessária a legitimidade democrática bem como ter à disposição uma burocracia sofisticada. (HILL, 1993)

Quando considerado esse paradigma, a falta de um conjunto de forças armadas próprio talvez seria o ponto que se destaca em meio aos outros no caso do bloco europeu, no tocante às necessidades de um ator internacional para exercer a sua própria política externa. Para além disso, fala-se ainda de diferenciação ou até ambiguidade em determinados elementos da estrutura da UE competente pela tomada de decisões em suas diferentes esferas. (HILL, 1993)

Ainda que exista um potencial para um política externa europeia unificada e em parte já esteja sendo mobilizado, Hill defende que um grande *déficit de expectativas e capacidades* prevalece. Isso se deve a dois motivos: um sistema coerente e uma atuação plena ainda estariam distantes de se concretizar e segundo, esse fato foi frequentemente ignorado. (HILL, 1993) Nesse viés, a Comunidade estava ainda longe à época de satisfazer as expectativas daqueles que gostariam de vê-la tendo uma performance de grande potência.



Como dito anteriormente, a União Europeia não domina a violência organizada. No que diz respeito à resolução de conflitos, ficou demonstrado que a sua eficácia está limitada à teoria. Dentro de um paradigma mais tradicional, esse pode ser considerado um dos principais motivos para uma performance comprometida, visto que não consegue desempenhar um papel relevante em assuntos de alta política.

O ocorrido em 11 de setembro de 2001 expôs essa fraqueza de forma brutal, mostrando que a atrofiação no desenvolvimento de uma posição coletiva frente a um cenário de crise pode custar caro para a sua imagem internacional. (HILL, 2004)

Afinal, questiona Hill, por que deve existir essa paralisia quando tanto esforço vinha sendo feito para o desenvolvimento do sistema de formulação de política externa da Europa e para a aquisição de uma capacidade de defesa comum? (HILL, 2004) Talvez o principal elemento sobre o qual se deva pensar aqui seja a dificuldade dos Estados-membros de entrar em acordo.

O autor responde indicando que a resposta mais óbvia seria a divergência dos três Estados-Membros de maior influência e poder no tempo - Reino Unido, Alemanha, e França - que constituíam uma diretoria informal. As preferências políticas dos respectivos governos fez com que a Europa fosse incapaz de alcançar a coesão necessária para ter uma voz diante da crise do Iraque. Isto é, ainda que a opinião europeia se mostrasse crescentemente contrária a um ataque por parte do ocidente, a incapacidade de chegar a uma posição comum devido à discordância entre os Estados mais poderosos a impediu de assumir um posicionamento.

Dentro da União Europeia, a noção de uma "política externa ética" é compartilhada pelos membros, mas a situação no Iraque expôs uma divergência entre dois tipos de éticas imaginados na Europa: a de um novo direito de intervenção, na época sustentada pelos britânicos, em contraste com a ética pacífica de resolução de conflitos, defendida pelos outros membros principais. (HILL, 2004)

Até que ponto os Estados europeus estão dispostos a abrir mão de seus interesses estatais em prol do interesse do bloco em situações conflitantes? Existe vontade política suficiente para isso?

Não foi o caso em Julho de 2002 quando o governo espanhol entrou em conflito com Marrocos pela ilha de Perejil e se viu totalmente desamparado pela PESC, o que se explica pela estreita relação da França com Rabat. Foi particularmente humilhante para a imagem europeia, chegando ao ponto de precisar da interferência norte-americana na mediação (HILL, 2004).

O choque da chegada do superterrorismo e as crises de segurança derivadas disso, primeiro na fronteira Israel-Palestina e posteriormente no Iraque, produziram na Europa primeiro um silêncio apreensivo e impotente, seguido de divisões públicas evidentes. No entanto, o 11 de setembro não destruiu a PESC, muito menos as outras atividades externas da UE: a experiência, de acordo com Hill, reforçou a lição de que a política externa europeia é um jogo de longo prazo. (HILL, 2004)

Ainda dentro da perspectiva das limitações da UE em agir coletivamente, contemporaneamente ao Tratado de Maastricht, concluído em 1992 e que fundou a União na personalidade que possui hoje, deu-se um acontecimento que teria consequências de grande relevância na condução futura da política externa e de segurança. Aqui se fala do conflito na antiga Iugoslávia. (SOARES, 2011)

Se existia uma crise que deveria ter sido resolvida pelos europeus, tal crise seria a que ocorreu no território da Iugoslávia. Todavia, a União Europeia mostrou-se desde o início incapaz de lidar com o agravamento das tensões que levaram ao rápido desmantelamento do país, por falta de vontade política, coesão interna e determinação para enfrentar a gravidade da situação. (SOARES, 2011, p. 89)

Na ocasião, a União Europeia foi humilhada pela eclosão da guerra junto às suas fronteiras externas, tendo como única reação o assistir de forma passiva ao desdobramento dos fatos. (SMITH, 2006)

Pode-se afirmar que a abordagem de *potência civil* na forma de uma orientação política apegada a um conjunto de valores morais faz dela um ator peculiar e que se encaixa de forma singular em cenários específicos. Mas a guerra na antiga Iugoslávia teve efeitos importantes na orientação estratégica do ator europeu.

A ideia da Europa como *potência civil*, com o seu apego à promoção dos valores da paz, democracia, direitos humanos e Estado de Direito, pareceu revelar-se insuficiente perante a crise balcânica. (SOARES, 2011, p. 89)

Desse modo, a crise no território balcânico não apenas trouxe à tona a necessidade de mudança na estratégia de política externa europeia, mas foi também uma demonstração dos novos tipos de ameaça que incidiam sobre o espaço europeu. Na realidade, os perigos que influenciavam a Europa alteraram-se com o final da Guerra Fria. (SOARES, 2011)

No tocante à política de segurança e defesa, um estímulo importante foi gerado pela Cimeira de Saint-Malo, em 1998, na qual foi ressaltada a importância da União assumir uma posição mais ativa no cenário internacional. Para tal objetivo, faria-se relevante um corpo militar credível responsável por sustentar uma atuação independente frente a situações de crise. (SOARES, 2011)

A cimeira de Saint-Malo proporcionou, desse modo, uma transformação qualitativa da política externa e de segurança comum, permitindo que a União pudesse ter maior protagonismo no domínio da defesa [TEIXEIRA, 2009, 53] (SOARES, 2011, p. 91).

A partir de 2003, seguiram-se as primeiras intervenções europeias na gestão de crises internacionais em diferentes territórios.

É importante destacar que a área de política externa de segurança e defesa é uma que depende mais acentuadamente da vontade política dos membros e que se trata da face mais delicada das matérias que competem à soberania dos Estados. Por conta disso, pode-se esperar um ritmo mais lento na sua concretização do que se calcula para outras esferas do processo integrativo. (SOARES, 2011)

Com a aprovação do Tratado de Maastricht e o emprego da estrutura de pilares, visava-se desenhar uma segmentação no que diz respeito aos princípios regulatórios que seriam aplicados na União: o pilar comunitário pautado por regras supranacionais e os novos pilares regidos pela lógica intergovernamental. Na ratificação do Tratado de Lisboa, porém, determinou-se o fim da Comunidade Europeia e a formação de uma única entidade - a União - dando um fim formal à estrutura de pilares. (SOARES, 2011)

Ainda assim, os Estados-membros escolheram preservar a natureza intergovernamental da definição e execução da Política Externa e de Segurança Comum. Isto se fez, por exemplo, afirmando expressamente que está debaixo de regras e procedimentos específicos, exigindo a unanimidade para a tomada de decisões nessa área e sujeitando a sua elaboração à competência de instituições como o Conselho Europeu que refletem os interesses diretos dos Estados - não da União Europeia como coletivo. (SOARES, 2011)

Ou seja, ainda que tenha existido uma supressão formal dos pilares na arquitetura constitucional da União, os quais pretendiam marcar a diferença entre as lógicas comunitária e intergovernamental, os Estados-membros não permitiram que o método comunitário fosse aplicado no âmbito de atuação da política externa e de segurança [ZILLER, 2007, 143] (SOARES, 2011, p. 92)

Segundo Hill, a dificuldade da PESC - Política Externa de Segurança Comum - em assumir um papel importante como resposta a cenários de crises de segurança está associada a forças estruturais às quais todos os Estados do sistema estão sujeitos.

Durante o período atual, é claro que a UE está intimamente ligada aos processos coexistentes de globalização e regionalização, que ela exerce um papel chave em uma série de contextos inter regionais, e que ela é uma força que deve ser crescentemente considerada na questão de relações internacionais de segurança. Mas o que também não pode ser ignorado são suas persistentes limitações que continuam a afetar sua performance e credibilidade.

Em retrospecto, tem-se que suas capacidades foram superestimadas ao ponto que criou-se uma lacuna entre expectativas sustentadas e suas reais condições de performance. A opinião doméstica, nacional e transnacional, assim como a perspectiva sustentada pelos de fora, provocam um déficit regular entre as expectativas do que a UE pode fazer no mundo e a sua real eficácia na hora de agir. (HILL, 1993)

O que é produzido em termos de posições e decisões da UE provêm frequentemente de interações complexas que acontecem em um sistema multinível, envolvendo os Estados-membros individual e coletivamente, bem como as instituições comuns. Como afirmado, os 3 pilares - Comunidade (econômica) Europeia, Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Justiça e Assuntos Internos se unificaram com a concessão de personalidade legal à União pelo Tratado de Lisboa, assinado em 2007. (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017)

Mas existem ainda importantes diferenças entre os aspectos que funcionam de forma supranacional na União e a sua dimensão intergovernamental, que permanece dominante na política externa e de segurança. Como consequência, continua a existir na prática o que ficou conhecido como *atividade transversal*. Isso exige harmonização não só na atividade das instituições, como também entre as diferentes maneiras de tomada de decisão. (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017)

É importante pontuar aqui que as posições da UE e sua interação com outros atores do sistema são o resultado contínuo do que acontece dentro do seu próprio sistema de relações internacionais. Antes de ser um ator unificado, ela é um conjunto de atores individuais e é exatamente deste contexto que derivam as dinâmicas responsáveis por limitar sua capacidade de atuar de forma coerente em determinadas áreas, quando consideradas as expectativas que sobre ela são frequentemente projetadas.

Cabe dizer também que o peso diferente que cada Estado-membro possui do ponto de vista de concentração de poder no subsistema União Europeia, bem como suas preferências que naturalmente divergem são fatores que desencadeiam uma ação comum com frequência imprevisível e não objetivamente progressiva. (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017)

Faz-se necessário pensar dentro de um cenário tal até que ponto é possível aumentar a coesão e promover uma convergência de interesses que possibilite as condições para uma ação externa congruente e propositiva. Tendo em vista este alvo, coloca-se como essencial a delimitação clara do que são os objetivos europeus.

Neste sentido, o quanto a UE pode esperar aglomerar os interesses dos seus membros e expressar o interesse europeu? É possível identificar os interesses (inter)nacionais da União Europeia de maneira distinta? (HILL, SMITH e VANHOONACKER, 2017) Estes são questionamentos que estão no cerne da busca por encurtar a brecha de expectativas e capacidades europeias, daquilo que é tido como a sua limitação em corresponder ao que dela se espera enquanto ator a todos os efeitos no sistema.

## 2.2 EUROPA COMO POTÊNCIA GLOBAL E A FALTA DE CONSENSO

De acordo com o acadêmico Antonio Goucha Soares (2011), no contexto do pós-Tratado de Lisboa uma nova concepção de posicionamento ganhou mais espaço no discurso europeu.

Na ótica do conceito estratégico que busca afirmar o bloco como potência global, sabe-se que a União Europeia possui competidores poderosos pela influência e status internacional, como os EUA a nível global e outros em diferentes níveis e setores. Especificamente, a disputa com a superpotência norte-americana é descrita como equilibrada em algumas áreas - como a de política econômica - mas extremamente desequilibrada em outras - especialmente em questões de 'hard-security'. (HILL, SMITH, VANHOONACKER, 2017)

Dramas na década de 90 sobre o Golfo, a Rodada de Uruguai e a crise na Iugoslávia já pareciam mostrar as debilidades da na época Comunidade Europeia em ser eficaz enquanto ator internacional. Isto se afirma em termos tanto da sua

capacidade de produzir decisões coletivas, quanto no seu conseqüente impacto sobre os eventos internacionais.

A visão realista de que o Estado nacional é a base de poder e interesse no sistema internacional, e que a distribuição desigual de força militar ainda é um fator muito importante na determinação de resultados, danificou na mesma medida a imagem da Comunidade como uma força poderosa e progressiva no contexto de reorganização do sistema.

Asle Toje, por sua vez, argumenta que no contexto em que escreve - no ano de 2008 - a Europa já possui as capacidades e instituições necessárias para corresponder ao esperado de um ator internacional eficaz, mas que ainda se encontra deficitária no desenvolvimento e execução de suas políticas externas por não ter um processo decisório que seja à prova de divergência entre os membros. (TOJE, 2008) Assim, o autor reconceitualiza o fenômeno definindo o que em suas palavras representa "a lacuna entre consenso e expectativas".

De acordo com sua perspectiva, no ano de 2008 o "gap entre expectativas e capacidades" já havia se estreitado significativamente, devido aos esforços europeus para estruturar os ativos econômicos, militares e diplomáticos dos países-membros de forma que fossem mobilizados mais fluidamente no plano da União.

Segundo o autor:

Em 2008, a lacuna capacidade- expectativas diminuiu consideravelmente. Desde que a PESD foi iniciada em 1998, a UE tem feito esforços pontuais para estruturar os ativos econômicos, diplomáticos e militares dos estados-membros de forma que possam ser mobilizados em um contexto da UE. O objetivo principal de Helsinki de 1999 visava dar à UE acesso às capacidades militares que até então faltavam. Embora a PESD tenha sido declarada totalmente operacional em 2003, o Conselho Europeu de Tessalônica reconheceu que a capacidade operacional da UE ainda era "limitada e constrangida por deficiências reconhecidas, que podem ser atenuadas pelo maior desenvolvimento das capacidades militares da UE". (TOJE, 2008, p. 124, tradução minha)

Com relação ao objetivo traçado para 2010, os estados membros da UE estavam se concentrando em diminuir o déficit proveniente de suas limitações empregando as capacidades disponíveis nos inventários europeus da forma mais eficaz possível (LINDSTRÖM, 2007; CHACO, 2003).

A natureza operacional das estruturas institucionais pode ser vista quando observado o envolvimento da UE em uma série de missões pré e pós-conflito de

pequena escala, abrangendo a Indonésia, o Congo, a Bósnia e Herzegovina. Isto é dizer que pode-se defender com determinado embasamento que a capacidade operacional e suas competências de modo geral não são mais os principais fatores que limitam a UE como ator de política externa (TOJE, 2008).

Nesse viés, o grande fator de restrição a uma atuação externa plena europeia é o fato de que os Estados-nação não compartilham interesses e objetivos de política externa o suficiente para produzir políticas comuns. Isso, é claro, não será uma surpresa para ninguém que tenha monitorado as tentativas europeias ao longo de sua trajetória histórica de buscar políticas externas coletivas (TOJE, 2008).

A direção futura das políticas externa e de segurança da UE entre os Estados-membros não foi debatida o suficiente durante a década de 1990. Isso se deveu, majoritariamente, às dificuldades em transformar o acordo geral de que a UE deveria desempenhar um papel nos assuntos mundiais na definição de objetivos políticos específicos, bem como dos meios pelos quais deveriam ser alcançados e do grau de comprometimento que isso exigiria por parte dos Estados-membros. Aqueles que esperavam que a PESC fosse fundamentalmente diferente dos dispositivos precedentes se decepcionaram: frequentemente é difícil chegar a um consenso, mesmo nos casos em que as posições nacionais não estão muito distantes. (TOJE, 2008)

De acordo com Toje, o "consenso" é o elemento que recebe menos atenção na análise de Hill sobre o "déficit de capacidade-expectativas", conceito introduzido pelo autor. Na sua concepção, o criador da ideia parece não dar a devida relevância a uma possível incompatibilidade entre "liderança coletiva" e política externa eficaz. Por "consenso" se entende o acordo geral obtido, bem como o processo para se chegar a tal acordo, ou seja, a liderança coletiva genuína norteia não apenas como as decisões são tomadas, mas também provoca os resultados reais. Para que se tenha sucesso em um modelo como este e a tomada de decisão tenha bom êxito, o acordo comum deve ser visualizado como o objetivo, enfatizado assim acima das diferenças existentes (TOJE, 2008).

O ex-primeiro ministro francês Nicolas Sarkozy colocou a questão da seguinte forma:

A regra da unanimidade, que deveria proteger os interesses vitais de cada estado membro da UE, tornou-se ao longo dos anos a fonte de obstáculos duradouros. Somente a votação por maioria pode acabar com os atrasos de

um processo de tomada de decisão incompatível com o tipo de reação rápida necessária na área de política de segurança (SARKOZY, 2007, p. 75, tradução minha).

O autor, portanto, conclui que a "lacuna/déficit consenso-expectativas" deve continuar a impedir que a UE proponha na sua forma de atuar uma gestão de situações de crise que seja eficaz, deixando aos europeus a posição que já ocupam de fazer declarações ao invés de serem aqueles que realmente moldam os assuntos mundiais. Apresenta-se, assim, o seguinte questionamento: os Estados-membros podem até se acostumar com este cenário, mas o público europeu prosseguirá aceitando essa perseverante brecha? (TOJE, 2008)

Diante de tudo isso, quando se projeta o futuro da UE no que diz respeito à sua atuação global, ainda pode-se perguntar: continuará a atuar como uma área rica e de integração econômica eficaz ou se verá uma superação de seus limites e consequente transformação de seu desempenho para assumir responsabilidades mais amplas dentro da ordem internacional?

### **3. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A POTÊNCIA UE**

Ao enquadrar a União Europeia em uma definição teórica na busca por definir o seu papel na cena internacional, faz-se necessário elucidar dois conceitos: o de uma potência tradicional e o de uma potência civil.

Na sociedade internacional, uma grande potência é tradicionalmente reconhecida como tal principalmente com base em suas capacidades militares. Isso não quer dizer que capacidades militares importantes sejam atributos suficientes para considerar um ator uma grande potência; em vez disso, tal status é conferido a um estado por outros estados e, portanto, é amplamente discursivo por natureza (BULL, 1977; BUZAN, 2004). No entanto, é difícil pensar em um caso em que um status de grande potência tenha sido conferido a um Estado sem a existência de capacidades militares substanciais, o que dentro de uma perspectiva tradicional das relações internacionais parece ser uma condição necessária para a confirmação de uma condição semelhante (DIEZ, 2013).

#### **3.1 EUROPA COMO POTÊNCIA TRADICIONAL OU REALISTA**

Ainda que tenha ocorrido o desenvolvimento da Política de Defesa Comum (PESD) e a implantação de missões militares sob a bandeira da UE, o bloco europeu de modo geral permaneceu uma decepção para aqueles que gostariam de observar



uma evolução para um verdadeiro poderio militar nos moldes tradicionais (DIEZ, 2013). Pode-se inferir que a UE não constrói o seu poder na disponibilidade e uso de meios militares, e que o uso de tais meios é estritamente limitado (SJURSEN, 2006).

Dentro da forma realista de enxergar o sistema internacional e suas peças, não há comunidade supranacional na Europa Ocidental, existe apenas um grupo de Estados-nação. Se houvesse uma autoridade supranacional, isso seria uma fonte de fraqueza na política de defesa e não de força; em outras palavras são os Estados-nação como atores individuais - França, Alemanha, Itália - e sua capacidade de inspirar lealdade nacional e fazer a guerra que são as fontes de seu poder. (BULL, 1982)

Ainda nesse viés, aos olhos de Hedley Bull a história do continente europeu é de conflito mútuo endêmico e, se recentemente adquiriram o hábito de colaborar, isso ocorreu sob a sombra da presença americana e da ameaça do Oriente. De acordo com ele, a própria ideia de que as nações da Europa Ocidental constituem uma comunidade de segurança ou área de paz é mera ilusão, o fato de que a guerra entre eles simplesmente não aconteceu nas últimas décadas não significa que não possa acontecer novamente (BULL, 1982).

O que o autor propunha em seus escritos da década de 80 era uma aliança militar da Europa Ocidental, com mecanismos apropriados ligados a ela: seja com um nome próprio e estrutura autônoma, ou baseada na entidade já existente - o que seria uma aliança dentro de uma aliança, preservando a estrutura mais ampla da OTAN. De acordo com ele, poderia haver sim uma aliança da Europa Ocidental sem a OTAN, assim como houve em 1948, quando o Pacto de Bruxelas foi concluído (BULL, 1982).

Considerando tudo isso, apesar de a UE enquanto organismo não se encaixar na definição tradicional/realista de potência, não se pode ignorar que o realismo enfatiza a busca estratégica de preferências pelos atores internacionais. Declarações oficiais, bem como o cenário da política mundial, sugerem que a UE pode usar sua política comercial estrategicamente para posicionar sua economia de modo a poder responder melhor às potências emergentes da Ásia e dos EUA (ZIMMERMANN, 2007).

Segundo Hubert Zimmermann (2007), esse parece um comportamento correspondente às previsões das teorias realistas de Relações Internacionais e EPI (Economia Política Internacional):

Os realistas, portanto, deduzem as preferências dos atores internacionais das restrições do sistema internacional, que é um ambiente anárquico, exigindo estratégias racionais de autoajuda para garantir a segurança e o bem-estar de longo prazo de suas sociedades. Como resultado, os atores estão engajados internacionalmente em um jogo competitivo no qual tentam preservar ou aumentar seu poder. Juntar a UE e o realismo parecerá imediatamente a muitos leitores algo excêntrico. A União Europeia é muitas vezes vista como a própria antítese do realismo e o grau de cooperação alcançado entre os seus Estados-Membros é frequentemente citado como um dos mais fortes casos do mundo real refutando o realismo. No entanto, esta interpretação refere-se ao próprio processo de integração. Não é necessariamente certo que isso também seja

refletido no comportamento externo da UE (ZIMMERMANN, 2007, p. 815, tradução minha).

De acordo com o mesmo autor, os céticos para essa perspectiva também podem apontar para o caráter não militar da UE e a preocupação do (neo)realismo com a segurança militar. No entanto, R.L. Schweller (1999) mostrou que não há razão para que a aplicação de reivindicações realistas deva ser limitada a questões de segurança (ZIMMERMANN, 2007).

Em vez disso, Schweller enfatiza que, na forma de proposições mercantilistas, tais reivindicações costumam ser mais adequadas para a esfera econômica: o autor sustenta que mesmo quando a segurança é abundante, o crescimento rápido intensificará uma orientação de ganhos relativos entre Estados essencialmente satisfeitos e, portanto, a perspectiva realista continuará a oferecer as melhores explicações da política internacional' (SCHWELLER, 1999)

Desta forma, embora o realismo seja basicamente uma teoria estrutural, ele também fornece clareza sobre o comportamento dos atores: em uma economia global altamente integrada, os Estados continuam a usar seu poder e a implementar políticas para mudar as forças econômicas favoráveis aos seus próprios interesses nacionais e os interesses de seus cidadãos (ZIMMERMANN, 2007). Esses interesses econômicos da nação incluem o recebimento de uma parte favorável dos ganhos das atividades econômicas internacionais e a preservação da própria autonomia (GILPIN, 2001).

A teoria realista, neste sentido, pode ser uma ferramenta útil para explicar o comportamento da UE nas negociações comerciais internacionais. O argumento defendido pelo autor é que sob determinadas condições, a teoria tradicional ou realista pode ser empregada de forma proveitosa para analisar as preferências da UE no âmbito da sua atividade comercial. É importante dizer que o sucesso da aplicação dessa ótica teórica depende da autonomia das instituições europeias e da capacidade da União de preservar uma postura unificada (ZIMMERMANN, 2007).

### 3.2 EUROPA COMO POTÊNCIA CIVIL

A noção de François Duchêne (1973) de uma “Europa como potência civil” (*Civil Power Europe*) dominou o debate sobre o papel da Europa no mundo por várias décadas. (WHITMAN, 1998; NICOLAÏDÏS e HOWSE, 2003).

O conceito de potência civil introduzido por Duchêne define a União Europeia como um ator que se apóia puramente em mecanismos de 'soft power', notadamente instrumentos econômicos. Além destes, pode incluir também o uso de artifícios diplomáticos e culturais na perseguição de seus objetivos políticos.

Karen Smith sustenta que uma potência civil faz uso de meios civis em detrimento de instrumentos militares, enquanto que Hanns Maull argumenta que não é necessariamente assim, uma vez que tais atores priorizam o uso de meios não-militares para seus fins, mas ainda fazem uso de aparato militar para proteger outros

tipos de interação internacional (SMITH, 2005), conforme pontuado por Sertan Akbaba (2009).

Diversamente do ilustrado no conceito de potência normativa - que será melhor explanado posteriormente - em que o poder reside na influência não-material, a potência civil exerce a sua atuação ao fazer uso de recursos materiais e de poder físico (MANNERS, 2006)

Quando considerado o debate sobre o status e papel que tem na cena internacional, o conceito da Europa como potência civil global assumiu historicamente determinada importância. Twitchett e Maull definiram potência civil por meio de 3 aspectos essenciais que podem ser interpretados como: a centralidade do poder econômico para atingir objetivos nacionais; a primazia da cooperação diplomática para a resolução de problemas internacionais; e a inclinação em recorrer a instituições supranacionais juridicamente vinculantes para a obtenção de progresso internacional. (MANNERS, 2002)

Existe, em linha com a perspectiva tradicional descrita anteriormente, o ponto de vista de que a afirmação do bloco europeu como potência civil é prejudicial na medida em que promove ineficácia e falta de independência em poderio militar. (BULL, 1982) Nesse sentido, a transição de Comunidade Europeia para a estrutura de 3 pilares parecia significar uma mudança determinante na direção de uma Europa mais militarmente capaz. Na prática, porém, verificou-se uma não correspondência de tais expectativas com as prioridades europeias, perpetuando esperanças fictícias que nas palavras de Sjurzen (1998) foram definidas como uma 'eterna fantasia'.

Embora as referências ao livro de Duchêne de 1972 e aos artigos de 1973 são onipresentes (embora raramente elaborados) na literatura sobre relações externas da UE, eles oferecem apenas uma breve e descritiva análise acerca do possível papel da Europa no mundo. Duchêne nunca desenvolveu sua visão em um esquema detalhado e abrangente (ZIELONKA, 1998) e seu conceito "CPE" (Civil Power Europe) é mais impressionante pela maneira assistemática em que era avançado (WHITMAN, 1998).

O debate em torno da concepção da UE como potência civil fornece sobretudo um ponto de partida para o levantamento de questões interessantes como qual é o papel da UE no mundo e quais são os objetivos normativos da sua política externa.

A maioria dos observadores parece concordar que há uma diferença entre meios civis e meios militares: civis não são militares e incluem instrumentos de política econômica, diplomática e cultural; meios militares por sua vez envolvem o

uso de forças armadas. Há, no entanto, discordância na literatura sobre onde traçar a linha entre poder civil e militar (SMITH, 2005). Para citar um exemplo, as forças de manutenção da paz são frequentemente consideradas um instrumento de política externa civil, enquanto na opinião de outros são vistos como meios militares pelo simples fato de se tratarem de forças armadas.

Existem, de acordo com Karen Smith (2005), quatro elementos que caracterizam um poder civil: os meios, os fins, o uso de persuasão e o controle civil sobre a formulação de políticas externas - e de defesa. Todos os quatro são importantes, mas a linha entre o que constitui civil e o que não nos últimos três elementos é muito mais difícil de determinar do que no primeiro (SMITH, 2005).

A autora explica que os 'fins civis' citados (ou melhor, preferidos) por Maull e Duchêne são, portanto, a cooperação internacional, a solidariedade, a domesticação das relações internacionais (ou o fortalecimento do Estado de direito nas relações internacionais), a responsabilidade pelo meio ambiente global e a difusão de igualdade, justiça e tolerância. Estes são "objetivos de meio" ('milieu goals') em vez de "objetivos de posse", para usar a distinção de Arnold Wolfers (1962). Os objetivos de posse favorecem os interesses nacionais, enquanto os objetivos de meio visam moldar o ambiente em que o Estado – ou a UE, no nosso caso – opera (SMITH, 2005). Tais objetivos em determinados momentos podem ser apenas meios de alcançar objetivos de posse, mas em outros também podem ser propósitos que transcendem o interesse nacional e são amplamente compartilhados (WOLFERS, 1962).

### 2.3 EUROPA COMO POTÊNCIA NORMATIVA

Ian Manners, por sua vez, argumenta que um entendimento mais preciso do papel da UE no sistema internacional pode ser obtido ao direcionar o foco para o poder das normas e das ideias, ao invés de concentrar-se na força empírica. Isto é, ressalta-se a função do poder normativo. (MANNERS, 2002) Em suas palavras, para o fim de alcançar uma compreensão mais clara da ação europeia faz-se necessário superar a dualidade do debate potência tradicional militar *versus* potência civil:

Argumento que, ao redirecionar o foco do debate entre potência civil ou militar, é possível pensar no impacto ideacional da identidade/papel

internacional da UE como representante do poder normativo.(MANNERS, 2002, tradução minha.)

Com efeito, a discussão em torno de uma atuação predominantemente civil ou militar traz consigo pressupostos atrelados a uma concepção de Estado que é projetada sobre a União Europeia. A noção de poder normativo enfatiza a influência sobre a opinião e representa um esforço de ir além destas limitações visando captar a sua verdadeira identidade internacional. (MANNERS e WHITMAN, 1998) Nesse sentido, Manners defende que em lugar do exercício de poder econômico ou militar, o foco da análise deve ser direcionado prioritariamente à capacidade europeia de determinar os padrões do que é 'normal' nas relações internacionais (MANNERS, 2002).

O autor defende que a UE evoluiu para um híbrido de formas supranacionais e internacionais de governança que transcende as normas vestfalianas (KING, 1999). Quatro importantes cientistas políticos, ao pesquisar a história comparativa de políticas e sistemas internacionais da Mesopotâmia à pós-Vestfália, e de sistemas pré-internacionais a um sistema internacional pós-moderno, concordam que a UE representa uma forma política nova e diferente. (MANNERS, 2002) Para Ferguson e Mansbach, a UE é uma política transversal que faz parte de uma imagem surpreendentemente diferente e mais complexa do que os modelos tradicionais de política global permitem, incluindo menos distinção entre dentro e fora do Estado westfaliano (FERGUSON e MANSBACH, 1996). Da mesma forma, para Buzan e Little, a UE representa um novo tipo de entidade com qualidade de ator que está experimentando uma nova forma de unidade e estrutura de subsistema (BUZAN e LITTLE, 2000). Manners afirma que esta nova e diferente forma particular de hibridismo enfatiza cada vez mais certos princípios que são comuns aos Estados-membros (MANNERS, 2002).

O contexto de surgimento e organização da UE se faz relevante na busca por definir a sua identidade como ator internacional. Nasceu em meio a conjuntura do pós-guerra, em que o nacionalismo havia provocado massiva destruição, genocídio e danos significativos no continente. Os Estados europeus se encontravam em uma condição propensa à cooperação, vendo com bons olhos uma alternativa contrária ao caos que se instalou em suas terras. Nesse viés, a criação das instituições e políticas basilares da Comunidade provém de um compromisso no sentido de 'reunir recursos para preservar e fortalecer a paz e a liberdade', conforme enunciado no Tratado de Roma em 1957.

A constituição da UE como entidade política ocorreu em grande parte por meio da instituição de ordem legal baseada em tratados, fazendo com que suas normas se tornassem fatores cruciais na formação da sua identidade internacional. Os princípios da democracia, da justiça social, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos representam valores basilares que orientam desde então seus objetivos, tendo sido inicialmente mencionados na Declaração de Copenhague (1973) sobre a identidade europeia. Nesta perspectiva, o comprometimento que a

Europa tem com os direitos individuais e liberdades fundamentais a diferencia de outras entidades presentes no sistema. (MANNERS, 2002)

A visão sustentada por Ian Manners é a de que a UE representa um novo tipo de poder, que persegue fins normativos através de meios normativos - em confronto com fins materiais voltados para próprio interesse e meios predominantemente militares ou civis/econômicos (DIEZ, 2013).

Em sua formulação, o componente central do poder normativo da Europa é que ela existe como sendo diferente de formas políticas pré-existentes, e que essa diferença particular a pré-dispõe a agir de maneira normativa (MANNERS, 2002)

É possível identificar cinco normas centrais no vasto corpo de leis e políticas da União que compreendem o acervo comunitário e o acervo político. A primeira delas é a centralidade da paz, encontrada em declarações simbólicas chave como a de Robert Schuman em 1950, bem como nos preâmbulos do Tratado Europeu de Carvão e Aço em 1951 e no Tratado de Roma de 1957; a segunda é a ideia de liberdade encontrada também em tratados europeus que estabelece quatro princípios fundamentais da União; a terceira, quarta e quinta normas são a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, todos expressos no preâmbulo e nos princípios fundadores do TUE. (MANNERS, 2002).

Manners pontua em seu artigo (2002) que dentro desse aparato de princípios, existem também as ditas "normas menores": a primeira norma menor é a noção de solidariedade social presente em todo o acervo comunitário e político da UE, mas em particular nos preâmbulos do TCE e do TUE, objetivos do art. 2º (TUE) e art. 2 (TCE), e o foco central da política social da CE e do Comitê Econômico e Social; a segunda norma menor é a anti-discriminação encontrada no art. 13 e Título XI da TCE, bem como a proteção das minorias encontradas nos critérios de Copenhague; a terceira norma menor é a do desenvolvimento sustentável consagrada no art. 2 (TUE), art. 2º (TCE) e art. 6 (TCE); a quarta norma menor é a mais recente e ainda não encontrou nenhuma expressão formal em forma de tratado, mas está implícita nos critérios de Copenhague, é o princípio da boa governança tal como se encontra no discurso inaugural de Romano Prodi ao Parlamento Europeu (PRODI, 2000).

O argumento é que o fortalecimento e a expansão das normas aqui identificadas permitem à UE apresentar-se e legitimar-se como sendo mais do que a simples soma das suas partes. Sustenta-se que na era pós-Guerra Fria, já não basta que a UE se apresente como meramente uma forma de influência econômica para a gestão da economia global, como sugere a crescente resistência dos seus cidadãos à liberalização econômica (MANNERS, 2002).

Ian Manners (2002) ainda elabora a ideia de que existem diferentes maneiras por meio das quais a União enquanto ator difunde as suas normas mundialmente. A primeira delas é o contágio: a difusão de normas resulta da difusão não intencional de ideias da UE para outros atores políticos (WHITEHEAD, 1996). Exemplos disso podem ser encontrados na discussão de Coombes (1998) sobre como a UE lidera

pelo "exemplo virtuoso" na exportação de sua experiência em integração regional. Tal replicação regional pode ser percebida claramente quando se observam as tentativas de integração no Mercosul. Em segundo lugar, está a difusão informativa que resulta do leque de comunicações estratégicas, como as novas iniciativas políticas da UE, e das comunicações declaratórias, como as iniciativas da presidência da UE ou do presidente da Comissão. (MANNERS, 2002)

A terceira forma é a difusão processual, a qual envolve a institucionalização de uma relação entre a UE e um terceiro, como um acordo de cooperação inter-regional, a adesão a uma organização internacional ou o alargamento da própria UE. Em quarto está a difusão aberta que ocorre como resultado da presença física da UE em países terceiros e organizações internacionais - exemplos de difusão aberta incluem o papel das delegações da Comissão e das embaixadas dos Estados-Membros ou mesmo de missões de acompanhamento como a realizada na ex-Jugoslávia. E finalmente, o fator último que molda a difusão normativa de acordo com o autor é o filtro cultural que afeta o impacto das normas internacionais e do aprendizado político em Estados terceiros e organizações, levando ao aprendizado, adaptação ou rejeição de normas (KINNVALL, 1995). Este filtro é baseado na interação entre a construção do conhecimento e a criação de identidade social e política pelos sujeitos da difusão normativa: exemplos do filtro cultural em ação incluem a difusão de normas democráticas na China, a difusão dos direitos humanos na Turquia ou de normas ambientais na Grã-Bretanha (MANNERS, 2002).

Um exemplo do sucesso da ação europeia na difusão de suas normas é o da abolição da pena de morte. Com uma história relativamente curta e recente, a ideia de que a pena de morte não era uma questão soberana da justiça criminal, mas uma questão internacional de direitos humanos, tornou-se a normalidade (MANNERS, 2002).

Existem três fatores que levaram a UE a trabalhar para a abolição internacional da pena de morte, todos eles firmemente enraizados nos discursos de direitos humanos do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Em primeiro lugar, o papel do Conselho foi vital para garantir que, a partir de meados da década de 1980, a abolição da pena de morte se tornasse uma norma significativa na Europa Ocidental. [...] O segundo fator foi o fim da Guerra Fria, que forneceria o ímpeto para repensar o que significava ser um Estado europeu democrático e liberal. Este repensar envolveu os estados da Europa Ocidental e Oriental no reforço dos princípios da CEDH como pré-requisito para a adesão ao primeiro dos três

clubes da Europa Ocidental (os outros são a OTAN e a UE). [...] O terceiro fator foi a crise de confiança na UE que caracterizou o período de 1992 a 1997 e proporcionou uma oportunidade para as instituições da UE e os Estados-Membros refletirem sobre a melhor forma de revitalizar a União a fim de se recuperar do 'pós-Maastricht' (MANNERS, 2002, p. 246, tradução minha).

Manners pontua que mesmo sendo difícil avaliar o impacto total do poder normativo da UE nesta matéria, é possível fazer duas observações gerais sobre o seu exercício de poder. Em primeiro lugar, a UE estava claramente tentando reordenar a linguagem da sociedade internacional por meio de seu envolvimento com China e EUA: com esses dois estados, a UE fez uso de meios informativos e abertos para levantar a questão da pena de morte através de declarações, iniciativas e diálogos presidenciais e parlamentares, bem como através da utilização dos gabinetes das delegações.

Em segundo lugar, a UE buscou levantar a questão em bases bilaterais e multilaterais como forma de moldar o diálogo entre outros Estados:

Durante as presidências da Finlândia e de Portugal (julho de 1999 a julho de 2000), a UE levantou a questão da pena de morte bilateralmente com mais de 20 países (Patten, 2000). A UE também levantou a questão multilateralmente na ONU por meio de um memorando da presidência e do discurso da Ministra finlandesa dos Negócios Estrangeiros, Tarja Halonen, na 54ª Assembleia Geral da ONU em Setembro de 1999; e a introdução de uma 'resolução sobre a pena de morte' nas 55ª, 56ª e 57ª sessões da Comissão de Direitos Humanos (CHR) da ONU em 1999, 2000 e 2001. Finalmente, gostaria de sugerir que houve uma série de casos em que a UE desempenhou um papel importante, senão crucial, na concretização da abolição em quatro tipos diferentes de situação (MANNERS, 2002, p. 248, tradução minha).

O conceito de poder normativo ilustrado por Ian Manners é uma tentativa de sugerir que a UE não somente é construída em uma base normativa, mas também que isso a predispõe a agir de maneira normativa na política mundial. Baseia-se na observação crucial e normalmente negligenciada de que o fator mais importante que molda o papel internacional da UE não é o que ela faz ou o que diz, mas o que ela é. Assim, a apresentação feita pelo autor da UE como um poder normativo tem uma qualidade ontológica – que a UE pode ser conceituada como um modificador de normas no sistema internacional; tendo um aspecto positivista para isso – que age para mudar as normas no sistema internacional - como também um aspecto normativo – que a UE deve agir para estender suas normas no sistema internacional (MANNERS, 2002).

Desse modo, a tônica do autor é que a noção da UE representando um poder normativo na política mundial não é uma contradição em termos, mas sim exatamente o contrário. De acordo com seu ponto de vista, além das concepções civis ou militares, a União deveria ser considerada um poder normativo: a ideia da “soberania combinada” entre os Estados que a constituem, a importância de um Parlamento Europeu transnacional, os requisitos da condicionalidade democrática e a busca dos direitos humanos - como a abolição da pena de morte - não são apenas



características interessantes, são sim normas constitutivas de uma política que é diferente dos Estados existentes e das relações internacionais com que estamos acostumados. Ele conclui explicando que a capacidade de definir o que é tido por “normal” na política mundial é, em última análise, o maior poder de todos (MANNERS, 2002).

### 3.4 EUROPA COMO HEGEMONIA

A concepção de potência normativa de Manners foi desenvolvida em parte como um ressurgimento da ideia de potência civil, mas muito enfatizou que um poder normativo não age apenas em seu próprio interesse, mas se vincula a normas internacionais, sejam elas de seu interesse ou não, e que a sua principal influência não se dá meramente por meios civis - principalmente econômicos - mas sim pela força das ideias (DIEZ e MANNERS, 2007). Diante da noção de potência normativa, Diez (2013) aponta alguns problemas. Primeiro, indica o problema com a relação entre interesses e normas. Existe neste ponto, de acordo com o autor, uma contradição na leitura de Manners da ação externa europeia, quando se observa por exemplo o interesse da UE em manter padrões de produção específicos em determinados cenários para evitar desvantagens competitivas. Assim, diz-se que a UE age de forma diferente em relação à Rússia (ZIMMERMANN, 2007), de quem depende predominantemente por razões de segurança energética, se comparada a sua ação frente aos pequenos Estados da Europa Central e Oriental (HAUKKALA, 2008).

As intervenções “humanitárias” da UE na África parecem depender dos interesses geoestratégicos dos Estados-Membros da UE (Gegout, 2009). Há também o uso de argumentos normativos para racionalizar os interesses da UE no comércio com o Sul Global (por exemplo, Langan, 2012) e a crítica das exportações de armas da UE para países com um histórico ruim de direitos humanos (Erickson, 2011) e, em geral, de variações na política de direitos humanos da UE e promoção da democracia (Lerch e Schweltnus, 2006; Youngs, 2009). No entanto, talvez sejam os levantes democráticos no mundo árabe que mais desafiam o conceito de poder normativo: enquanto afirma promover a democracia, por um lado, a UE, especialmente em sua Política Europeia de Vizinhança (PEV), apoiou por outro governantes autoritários no mundo árabe para conter a migração através do Mediterrâneo ou salvaguardar o abastecimento de petróleo (Hollis, 2012; Pace, 2007) (DIEZ, 2013, p. 197, tradução minha).

Segundo Diez, a UE pode muito bem fazer todo o tipo de bem no mundo, mas e os seus Estados-Membros? Embora a política externa e de segurança da UE não possa ser vista como um exercício puramente intergovernamental (GLARBO, 1999; HOWORTH, 2000, 2012; JØRGENSEN, 1997; ØHRGAARD, 1997), continua a ser verdade que os Estados-Membros continuam a exercer uma influência considerável no sistema de política externa da UE, levando a concluir que no mínimo, a política externa da UE é um exemplo de governança multinível (SMITH, 2004). As análises do poder normativo na UE, portanto, sempre precisam levar em consideração vários níveis de atores (DIEZ, 2013).

O argumento central apresentado é que o conceito de hegemonia fala a todos esses problemas e, embora talvez não forneça uma solução, permite transformar os impasses de modo que se possa pensar de novas maneiras sobre o poder

normativo. Existem diferentes concepções de hegemonia, em particular nas relações internacionais: duas delas marcam os dois pólos extremos do debate. (DIEZ, 2013) Uma noção neorrealista de hegemonia enfatiza o papel de uma grande potência como uma hegemonia regional que fornece ordem por meio da criação de instituições e do fornecimento, bem como da fiscalização de normas (GILPIN, 1981). Tal construção envolve, portanto, normas, mas a difusão dessas normas está atrelada às capacidades econômicas e militares da grande potência (tradicional), que pode usá-las para fazer cumprir as normas ameaçando aplicar força militar (DIEZ, 2013). Importante para tal compreensão da hegemonia são, portanto, as capacidades e a influência que se constrói sobre elas (KRAHMANN, 2005). O autor sustenta que seguindo esta concepção de hegemonia, a UE se tornaria hegemom se usasse a ameaça de força militar ou econômica - por exemplo sob a forma de sanções - para impor as suas próprias normas numa ordem regional ou global (DIEZ, 2013).

Contra isso, no outro extremo, se coloca uma noção de hegemonia derivada sobretudo da obra de Antonio Gramsci. O ponto de partida de Gramsci não são as relações internacionais, é claro, mas o fracasso das revoluções nas sociedades do sul da Europa em particular. Diante disso, a noção de um hegemom como ator faz muito menos sentido do que em relação à política internacional. (DIEZ, 2013)

Há, dessa forma, uma ênfase discursiva e relacional em vez de um destaque à ideia de ator na concepção de hegemonia de Gramsci. Nesse sentido, a hegemonia “é uma relação, não de dominação por meio da força, mas de consentimento por meio de liderança política e ideológica” (SIMON, 1982). Thomas Diez continua sinalizando que na perspectiva gramsciana a hegemonia é, em outras palavras, uma relação em que os sujeitos de ambos os lados consentem com as mesmas concepções de sociedade, definições de problemas e princípios que se apresentam como soluções (DIEZ, 2013). Isso, de acordo com ele, aproxima a hegemonia da definição de poder normativo de Manners como sendo capaz de “moldar concepções do normal” (MANNERS, 2002).

Para Gramsci, as forças sociais estão engajadas em uma luta constante pela hegemonia, mas não a “possuem”: elas podem adquirir status hegemônico, mas não podem se tornar hegemônicas no sentido de ator que os neo realistas empregam. Na medida em que podem alcançar status hegemônico, precisam fornecer liderança em termos econômicos e discursivos sociais mais amplos no que Gramsci chamou de “bloco histórico”, onde os significados sociais particulares e relações de poder se fixam por um período limitado. (SIMON, 1982).

A hegemonia combina elementos materiais e discursivos: a questão, portanto, não é que as ideias substituam o material, mas que os dois componentes estejam entrelaçados. Na perspectiva adotada pelo autor, o material é mediado pelo discursivo, e o discursivo é moldado pelo material. De acordo com ele, a teoria da hegemonia é, antes de mais nada, uma teoria crítica que problematiza o presente, embora parta de uma análise do presente que envolve elementos explicativos (DIEZ, 2013).

Nesse sentido, entende-se que a noção de potência normativa para a Europa pode ser problemática na medida em que não se tem clareza sobre a seguinte

questão: a UE defende normas por si só ou porque é do interesse de seus Estados-Membros? Supondo que a última alternativa seja a mais próxima da realidade, o argumento de Manners seria significativamente prejudicado, pois sua ideia central é que os poderes normativos perseguem normas ainda que não sejam de seu interesse. O mesmo autor argumenta:

Veja a política da UE para o Magrebe, por exemplo. A insistência no controle migratório nos acordos da PEV pode muito bem ser do interesse dos Estados-Membros (Geddes, 2005; Lavenex, 2006; Lavenex e Wichmann, 2009), mas a sua avaliação normativa é muito mais problemática, uma vez que não existe uma norma incontestável a favor da migração. O julgamento sobre essa questão será, portanto, sempre essencialmente político e dependerá das visões normativas do analista, por mais honrosas que sejam (DIEZ, 2013, p. 201, tradução minha).

Na visão gramsciana de hegemonia, é dada uma grande relevância aos fatores discursivos econômicos e culturais, e se defende que os fatores culturais e políticos não são simplesmente determinados por uma base econômica: em vez disso, as normas e os interesses econômicos formam um conjunto: as normas moldam os interesses e os interesses moldam as normas. Nessa perspectiva, Thomas Diez propõe:

É verdade que Manners argumenta que as potências normativas também vão contra seus interesses, se entrarem em conflito com as normas que subscrevem, e é claro que a força do argumento seria fortalecida se alguém pudesse demonstrar um caso radical de tal descompasso. No entanto, isso aceita a distinção entre normas e interesses, o que é problemático em si (DIEZ, 2013, p. 201, tradução minha).

Em vez disso, mesmo nesses casos presumidos de incompatibilidade radical, as chances são de que interesses conflitantes estariam vinculados a normas conflitantes. O exemplo que Manners (2002) dá - o protesto da UE contra a pena de morte nos EUA - não ajuda muito em seu argumento, pois as preferências vindas do interesse econômico para a UE neste caso são bastante fracas, de acordo com Diez. No seu ponto de vista, usar o conceito de hegemonia como lente ao invés da ideia de potência normativa contornaria, portanto, as discussões intermináveis sobre a consistência ou inconsistência do comportamento da UE com certas normas (DIEZ, 2013).

#### **4. EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE INTERNACIONAL PARA A UE**

Na busca por uma resposta à pergunta: "o que representa a União Europeia para as relações internacionais?" Whitman (1997) faz um apelo à clarificação dos instrumentos de que o bloco dispõe. De acordo com o mesmo, somente depois de estes terem sido esclarecidos é que se pode então avaliar a capacidade da União para realizar os seus objetivos. O autor também argumenta que a identidade internacional da União Europeia pode ser conceituada de forma sistemática, isto é,

que possa ir além de uma perspectiva administrativa, com um foco na estrutura formal da formulação de políticas (CLARKE, M., 1992).

Na perspectiva realista, o enfoque no Estado como ator unitário assume a política externa como o exercício da escolha racional na prossecução do interesse nacional expresso em termos de poder. O desafio da abordagem pluralista à sustentabilidade da noção de Estado como um ator unitário e racional reformula as percepções da política externa. O Estado é visto como um amálgama de indivíduos, burocracias e grupos de interesse engajados em processos políticos e organizacionais que desmentem a noção agregada de política externa veiculada pelo relato realista. Da mesma forma, as questões da agenda de política externa são ampliadas e complexificadas por processos de interdependência e transnacionalismo (WHITMAN, 1997).

Na perspectiva estruturalista, a compreensão do Estado nas relações internacionais está subordinada à compreensão de uma estrutura global de interesses políticos e econômicos, pontua o teórico. Em linha com essa perspectiva, a política externa deve ser vista como um canal possível de relações de dominação e dependência que transcendem a análise centrada no Estado.

Richard G. Whitman assinala que os problemas enfrentados ao buscar estudar a identidade internacional do bloco europeu são profundos: a ausência de uma teoria geral com a qual julgar se a União Européia está efetivamente em posse de uma política externa ou para avaliar se e como a UE é um ator de importância internacional dificulta a pesquisa cumulativa, explica. (WHITMAN, 1997)

Gunnar Sjöstedt (1977) adotou uma abordagem distinta sobre a questão de como considerar se a UE é um ator internacional. Em vez de tentar alinhar a UE com uma categoria de ator internacional existente, Sjöstedt constrói critérios de capacidade de atuação como meio de avaliar se a UE pode ou não ser avaliada como possuidora desta competência.

As propriedades elencadas por ele que são identificadas como necessárias para uma plena capacidade enquanto ator internacional são sete: uma comunidade de interesses; um sistema de tomada de decisão; um sistema para gestão de crises; um sistema de gestão da independência; um sistema de implementação; canais de comunicação externa e representação externa; recursos comunitários e sistema de mobilização (WHITMAN, 1997).

No entanto, a objeção ao uso dessa estrutura é que ela postula os pré-requisitos para a capacidade do ator sem abordar as fontes significativas de influência que ajudam a explicar por que o ator se conforma a um determinado comportamento. Isto é dizer, ignora o contexto no qual o ator opera e por meio do qual busca implementar suas políticas. O "sistema de implementação" identificado como necessário para a plena capacidade de ator citado acima pode ser caracterizado como um conjunto de instrumentos que estão disponíveis para a União Europeia. É possível identificar cinco conjuntos de instrumentos à disposição da União que fornecem manifestações da sua identidade internacional: informacional, processual, declaratório, transferencial e explícito, indica Whitman.

A área de instrumento informacional diz respeito à promulgação de súmulas da lógica de relacionamento da União com o mundo exterior. A forma informativa da identidade designaria as áreas nas quais a Comunidade expressou formalmente uma justificativa para a política, seja em termos estratégicos ou específicos. Exemplos de racional estratégico podem incluir artigos dos tratados fundadores (Artigo 110) ou o Título V do Tratado da União Europeia que estabelece a Política Externa e de Segurança Comum. A dimensão de instrumento processual da União refere-se às relações institucionalizadas permanentes que são estabelecidas, por exemplo, de forma regionalizada [...] ou constituídas de forma bilateral, como com os Estados Unidos. O instrumento de transferência denota as relações financeiras e de assistência técnica que a Comunidade criou fora da Comunidade, por exemplo [...] o Fundo Europeu de Desenvolvimento. A dimensão da transferência também pode denotar transferência negativa - o uso de sanções [...] O instrumento explícito refere-se à presença física da Comunidade e de seus representantes fora da Comunidade. Isso pode ser permanente, por exemplo, o estabelecimento de delegações externas da Comissão, ou mais transitório [...] (WHITMAN, 1997, p. 67, tradução minha)

O uso de uma abordagem de sistemas não é uma tentativa de afirmar que a UE pode ser classificada taxonomicamente com os Estados-nação. Tampouco o uso de uma abordagem sistêmica faz parte de qualquer projeto para construir uma teoria geral de política externa. A alegação dessa abordagem, na visão do mesmo autor, é que usando uma estrutura de sistemas, conforme sugerido por sua aplicação ao estudo da política externa, podem ser oferecidos *insights* para construir uma estrutura capaz de avaliar os instrumentos da identidade internacional da União Europeia.

No que diz respeito às fontes externas de influência na implementação dos instrumentos de identidade internacional da União Europeia, não é feita uma distinção em termos de ambiente doméstico e internacional. Em vez disso, o

interesse está nos elementos que estão fora do sistema que constrói e representa a identidade internacional, mas que são de importância substancial para capturar a identidade internacional da UE. Infere Whitman:

A proposta é de exploração da identidade internacional expressa nos instrumentos de que dispõe a União. As políticas prosseguidas pela União através dos instrumentos de identidade internacional representam o recurso a instrumentos comuns. [...] Afirma-se que, embora os Estados-Membros informem e sejam informados pela identidade internacional da União, é possível manter uma distinção conceitual e analítica. Relembrando, o objetivo a que a União se propôs, parafraseando as palavras do Tratado, é a afirmação da sua identidade na cena internacional (WHITMAN, 1997, p. 70, tradução minha).

Furio Cerutti (2012) afirma que a identidade política não é um fenómeno colateral às instituições - do lado objetivo - ou à cidadania - do lado subjetivo - nem uma decoração nessas estruturas rígidas que possam ser fomentadas e representadas por símbolos. A identidade política é a pré-condição para a legitimidade das instituições europeias, um aspecto constitutivo até mesmo de uma política de segunda ordem, algo cuja relevância ausente tanto na política europeia quanto em sua pesquisa ajuda a explicar por que a UE tem sido tão mal sucedida em abordar sua transformação final em uma política totalmente desenvolvida, construindo armadilhas para si mesma e depois sendo incapaz de se livrar da confusão.

Uma vez que, segundo o autor, a identidade política é uma condição essencial de legitimidade, pode-se apenas abrir mão da identidade sob certas premissas. Ou se considera obsoleta a ideia de legitimidade como algo enraizado nas imagens e convicções das pessoas; ou se pensa que a UE como uma política de segunda ordem não precise desse tipo de legitimidade, porque já tem o suficiente da pura legitimidade legal baseada nos tratados. Chegaria-se às mesmas conclusões se a UE fosse vista apenas como um grande regulador de mercado sem quaisquer características políticas (CERUTTI, 2012).

Para a UE, de acordo com Cerutti (2012), a legitimidade não pode deixar de ser o que o mesmo chama de 'legitimidade substancial', que inclui a legitimidade no sentido weberiano - afinidade com um dos modelos aceitáveis de boa governança - concretizada por bons desempenhos e suportada por um sentido de identidade que

também se expressa por meio de símbolos e narrativas compartilhadas. O problema, enuncia o autor, é como isso pode funcionar no contexto de um poder soberano compartilhado entre os Estados-membros e a União, além da percepção convencional sobre legitimidade que a vê como uma característica exclusiva do Estado-nação democrático.

#### 4.1 PAPEL EUROPEU NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: TEORIA E PRÁTICA

Segundo Roy H. Ginsberg (1999) a UE é influenciada pelas correntes de mudança da política internacional e demandas externas para que atue internacionalmente, esteja ela pronta ou não. As crises estrangeiras – embargos, guerras, sofrimento humano – têm um forte impacto na UE e ajudam a explicar as suas respostas. As explicações da política externa europeia requerem uma apreciação de como o mundo exterior faz com que a UE responda a tais estímulos (RUMMEL, 1990). O fim da Guerra Fria catapultou a Comunidade Européia para uma União Europeia com enormes responsabilidades para apoiar e estabilizar as transições democráticas do leste da Europa, por exemplo.

Diante da crítica acadêmica das noções de identidade europeia comum, Feldman sustenta que a paz e a reconciliação ainda são relevantes na UE e são valores que têm forte influência no comportamento da política externa europeia. O legado da reconciliação torna possíveis as relações externas em primeiro lugar. A PESC representa um esforço comum fundamentado nas experiências compartilhadas de reconciliação do pós-guerra (FELDMAN, 1998).

Nas palavras de Ginsberg:

Mais trabalho precisa ser feito para explorar a relação entre um senso compartilhado de identidade europeia e seu impacto na tomada de decisão da Política Externa Europeia, e há amplo espaço para a aplicação de abordagens construtivistas na literatura de relações internacionais para a Política Externa Europeia. [...] A UE repousa sobre um senso relativamente fraco de história e identidade compartilhada por causa das diversas experiências históricas de seus membros, a falta de influência da UE sobre a educação e sua incapacidade de criar e manipular objetivos declarados que os próprios governos nacionais usam para fortalecer identidades comunais. A formação de identidade e valores leva tempo. No entanto, Hill pede cautela ao se afastar de noções de identidade e valores comuns. De fato, a própria participação na PESC ajuda a promover um senso de identidade compartilhada (GINSBERG, 1999, p. 436, tradução minha).

Embora a UE fique devendo diante dos critérios da maioria para uma atuação internacional eficaz, os Estados-Membros estabeleceram uma presença coletiva nas relações internacionais. Allen e Smith (1990) introduzem a noção de "presença (*presence*)" para explicar a crescente relevância internacional da UE e para evitar as armadilhas de definir a atividade internacional de um ator que não é um Estado. Eles argumentam que a presença da UE no cenário internacional é significativa, embora possua relativamente poucas credenciais de um ator unificado, detém estrutura, relevância e legitimidade consideráveis em processos de política internacional (ALLEN e SMITH, 1990).

A UE é vista como tendo a "presença" mais tangível na esfera econômica. Na política internacional, vem enxergada como uma espécie de filtro, moldando as percepções dos formuladores de políticas e outros, norteando ações coletivas e filtrando certas opções, enquanto na esfera militar o bloco não tem presença tangível (GINSBERG, 1999).

Antes que a lacuna capacidades-expectativas possa ser reduzida, ela deve ser compreendida. Para ser entendida, a PESC tem que ser medida (HILL, 1988). Para que a PESC seja medida, os critérios precisam ser acordados para avaliar os seus resultados. Na opinião de Ginsberg, Christopher Hill consideraria os pesos relativos das pressões doméstica e externa que afetam a PESC; a inter-relação entre as atividades da Comunidade Europeia e da PESC; e mudanças nos procedimentos e comportamento iniciadas por revisões de tratados. Ele, continua o autor, também perguntaria se o sistema internacional ajuda ou atrapalha a Política Externa e de Segurança Comum europeia - a UE integra considerações econômicas e políticas enquanto exclui a força militar, pode ser um modelo de cooperação para outros grupos e um equilíbrio seria alcançável entre os objetivos de interesses regionais comuns e os da sociedade internacional (HILL, 1988).

Roy H. Ginsberg sustenta que uma teoria geral da Política Externa Europeia não pode ser deduzida dada a singularidade histórica e infinita complexidade da Política Externa Europeia: um exercício indutivo é o preferido, pois permite uma construção incremental de conhecimento conceitual que deve preceder uma abordagem analítico-conceitual totalmente desenvolvida. No futuro, uma teoria de médio alcance ou teorias de médio alcance da Política Externa Europeia podem ser



induzidas a partir do que se sabe por meio de conceitos explicativos (GINSBERG, 1999).

No que diz respeito à identidade e papel da União Europeia no cenário internacional, Karen Smith (2005) busca derrubar de uma vez por todas a ideia de “potência civil europeia”, defendendo a ideia de nomear a UE como um tipo específico de ator internacional. A autora postula que ao invés de se concentrar no que a UE é, a ênfase na análise deve ser empregada no que a UE faz, em outras palavras, na prática de sua atividade mundial.

A União desenvolveu uma identidade internacional civil, e numerosos atores dentro da UE – a Comissão, o Parlamento, vários estados membros – deram grande importância a isso, muitas vezes lembrando que a UE nasceu de uma tentativa inovadora de reduzir a ameaça de guerra no território ocidental, se baseando na transformação das relações internacionais anárquicas entre Estados soberanos em um quadro legalizado semelhante à política doméstica, e sustentando que essa experiência e filosofia se traduziu em uma política externa civil (SMITH, 2005).

Stelios Stavridis também argumenta, com veemência, que só porque a UE adquiriu meios militares, o conceito da Europa como potência civil não deve ser invalidado. Na verdade, ele afirma que a UE deve ter meios militares para ser uma potência civil, porque é apenas exercendo o poder militar que os fins civis podem ser perseguidos (STAVRIDIS, 2001).

De acordo com Smith, existem vários problemas que decorrem da eliminação do elemento de meios civis da definição de poder civil (seja pela própria UE ou pelos seus observadores). A primeira é que nos nega uma maneira clara de distinguir e comparar atores e de determinar se eles estão se movendo ao longo do espectro - na categorização entre potência militar/tradicional e potência civil - em uma direção ou outra. A manutenção do elemento de meios civis da definição traz clareza: ou alguém tem e usa instrumentos militares, ou não. No que vai além disso, o que resta são interpretações confusas de como o ator analisado pode ser classificado (SMITH, 2005).

A questão pode ser por exemplo: onde se decide que uma missão passou de “civil” para “militar”? A autora argumenta que o mais coerente em um caso como esse é definir as forças de manutenção da paz como um instrumento militar, e aceitar que um ator que possui esse instrumento não é uma potência civil pura. Tal

afirmação de acordo com ela não é para argumentar contra as missões de manutenção da paz (da UE ou de qualquer outro ator), apenas para apontar que elas não são, estritamente falando, civis.

Nesse viés, dizer que adquirir ou usar um pouco de meios militares ainda qualifica um ator como um poder civil leva à inevitável pergunta: onde está o ponto de corte? É muito mais fácil e coerente manter uma distinção entre meios puramente civis e meios militares. Sendo assim, advoga Smith, por que então manter a pretensão de que a UE é um ator civil (2005)?

A autora demonstra que a União está utilizando cada vez mais a condicionalidade positiva e negativa: a condicionalidade positiva implica benefícios promissores para um Estado se ele cumprir as condições; a condicionalidade negativa envolve reduzir, suspender ou encerrar esses benefícios se o Estado viola as condições. Acordos, ajuda, empréstimos e diálogo são agora regularmente prometidos, desde que os países parceiros cumpram certas condições políticas e econômicas.

Se de acordo com os argumentos apresentados, já não se categoriza a União Europeia como uma potência civil, Smith pergunta se deveria-se então procurar outra categorização mais apropriada.

Existem inúmeras possibilidades por aí, muitas das quais foram usadas para descrever a UE: poder normativo, superpotência silenciosa, poder pós-moderno, bom cidadão internacional e assim por diante. Mas, em vez de sugerir uma categoria mais apropriada aqui, este artigo argumenta que devemos, em vez disso, dar uma olhada na atividade de política externa da UE, no que ela realmente faz e não faz nas relações internacionais. [...] Em outras palavras, o argumento aqui é que devemos nos engajar em um debate sobre o que a UE faz, e não sobre o que ela é (SMITH, 2005, p. 77, tradução minha).

A defesa da "potência civil UE" pode derivar de um desejo de diferenciá-la de outros atores - sobretudo dos Estados Unidos. Obviamente, existem diferenças entre o comportamento da política externa da UE e dos EUA, e essas diferenças certamente merecem atenção acadêmica, mas não justificam para Karen Smith continuar a chamar o bloco europeu de potência civil.

Quais são os objetivos do ator União Europeia na prática? Até que ponto estes objetivos são realmente alcançados (em vez de apenas desejados) constitui uma parte necessária de qualquer discussão, assim como a maneira pela qual esses

fins são perseguidos. Deve-se perguntar que tipo de ambiente a UE está tentando construir. Além de se indagar como a UE está escolhendo entre ordem e justiça, faz-se necessário da mesma forma perguntar quais são as concepções de ordem e justiça que cultiva e acredita. Tal ideia está conectada com o conceito de poder normativo de Manners - como já explicado anteriormente, a capacidade europeia de moldar noções do que é “normal” na política internacional. Além disso porém, debate Karen Smith é importante também analisar – e julgar – o que a UE considera “normal”, ou seja, qual é sua agenda de ordem e qual é sua agenda de justiça, bem como qual é a maneira por meio da qual equilibra as duas (SMITH, 2005).

Propõe-se, assim, concentrar-se no impacto que tem a UE nas relações internacionais e nos outros Estados (quer deliberado ou não), bem como o que a ela não está fazendo, para promover a justiça: a UE usa/deve usar coerção, incluindo o uso da força, para promover a justiça? Isso é aceitável? Ou deveria simplesmente tentar evitar danos acima de tudo? Ou ainda, seria o mais apropriado confiar principalmente em soft power e persuasão como mecanismo de sua ação externa?

Como a UE concebe a ordem? A intervenção militar em outro estado é permitida ou não? Em que circunstâncias? Com que consistência atua: a forma como a UE promoveu a ordem internamente é compatível com a forma como o faz externamente? Todas estas são, de acordo com Smith, indagações que devem estar no centro do debate quando se pensa a ação que desempenha a União na cena internacional. A autora conclui com um exemplo prático:

[...] a UE declarou vários objetivos políticos e enfatizou que todos eles se encaixam bem. Promover a cooperação regional, a interdependência econômica, os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento sustentável e assim por diante não apenas se fortalecerão mutuamente, mas também contribuirão para prevenir conflitos e combater o terrorismo, o crime organizado, a imigração ilegal e assim por diante. Não há, em outras palavras, nenhum trade-off entre ordem e justiça – ou, nesse caso, objetivos de meio e objetivos de posse. Em teoria, talvez seja esse o caso. Na prática, e especialmente no curto prazo, obviamente não é. Por exemplo, o que deveria vir primeiro em áreas devastadas pela guerra, como o sudeste da Europa ou a África central: reconstrução, democratização ou perseguição de criminosos de guerra? Obviamente, o pacote como um todo é desejável, mas pode não ser realizável exceto em etapas. E, dadas as limitações de capacidade da UE, ela precisa decidir onde destinar o financiamento e os recursos diplomáticos (SMITH, 2005, p. 80. tradução minha).

## 5. CONCLUSÃO

É bem verdade que a crescente presença e relevância que a União Europeia tem no sistema internacional é inquestionável, mas quando analisada detalhadamente pode-se perceber que o bloco apresenta desafios de ordem relevante. Ainda que exista um potencial para uma política externa europeia unificada e o mesmo já esteja sendo mobilizado, uma brecha persiste entre as expectativas projetadas de uma grande potência europeia e a sua real competência na hora de se posicionar. Sugere-se que o principal elemento sobre o qual seja necessário concentrar-se seja exatamente a dificuldade enfrentada pelos Estados-membros para alcançar consenso dentro da estrutura do processo decisório que antecede a ação.

Nesse sentido, destaca-se a área de política externa de segurança e defesa, que depende mais intensamente da vontade política dos membros por se tratar da face mais delicada das matérias que competem à soberania dos Estados. Por conta disso, pode-se esperar um ritmo mais lento na concretização de posições comuns nesse âmbito do que se calcula para outras esferas do processo integrativo.

Tem-se que a eficácia da Europa como ator internacional foi superestimada ao ponto que criou-se uma lacuna entre expectativas sustentadas e suas reais condições de performance. Sendo assim, é necessário pensar em uma realidade como esta até que ponto é possível aumentar a coesão e promover uma convergência de interesses que possibilite as condições para uma ação externa que seja coerente e eficaz. Para atingir esse objetivo, coloca-se como fundamental a delimitação clara do que são os objetivos europeus.

Dentre as abordagens teóricas das relações internacionais, a teoria realista pode ser uma ferramenta útil para explicar o comportamento da UE nas negociações comerciais internacionais. Sob determinadas condições, a teoria tradicional pode ser empregada de forma proveitosa para analisar as preferências da UE na esfera da sua atividade de comércio.

Por outro prisma, o debate em torno da concepção da UE como potência civil obteve grande relevância historicamente e fornece um ponto de partida para o levantamento de questões interessantes como qual é o papel da UE no mundo e quais são os objetivos normativos da sua política externa.

A noção de poder normativo enfatiza a influência sobre a opinião e representa um esforço de ir além das limitações da contraposição mais comum entre as

concepções de potência internacional, com o fim de captar a verdadeira identidade internacional da UE. Nesse viés, o foco de uma análise mais proveitosa seria direcionado prioritariamente à competência europeia de determinar os padrões do que é normal nas relações internacionais.

O elemento central do poder normativo da Europa é que ela existe como sendo diferente de formas políticas pré-existentes, e que essa diferença particular a pré-dispõe a agir de maneira normativa. Sendo assim, o fortalecimento e a expansão das normas pelas quais a União opera a coloca em posição de legitimar-se como sendo mais do que a simples soma de seus componentes.

Entende-se que a noção de potência normativa para a Europa pode ser problemática na medida em que não oferece clareza sobre o questionamento que aponta a possível defesa das normas europeias por parte dos Estados-Membros motivada por interesses egocêntricos. Afirma-se que o uso conceitual de hegemonia como lente ao invés da ideia de potência normativa resolveria, portanto, o problema que indica a inconsistência do comportamento da UE com certas normas.

No tocante especificamente à identidade internacional da União Europeia argumenta-se que pode ser conceituada de forma sistemática, isto é, que por meio do uso de uma estrutura de sistemas podem ser oferecidas indicações para construir um arranjo capaz de avaliar os instrumentos da personalidade internacional do bloco europeu.

Infere-se que mais do que indagar como a UE está escolhendo entre ordem e justiça, é útil perguntar quais são as concepções de ordem e justiça que possui. No que diz respeito à sua identidade e papel no cenário internacional atual, defende-se a ideia de que o mais preciso é categorizá-la como um tipo particular de ator de relações internacionais, se desvincilhando da ênfase frequentemente colocada sobre o que a União é para concentrar-se em analisar o que ela faz.

## REFERÊNCIAS

- AKBABA, Sertan. **Measuring EU actorness through CFSP and ESDP: civilian power EU**. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 8.2: 1-28. 2009.
- ALLEN, D.; SMITH, M. **Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena**. Review of International Studies, Vol. 16, No. 1, pp. 19–37. 1990.
- BULL, H. **Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?**, Journal of Common Market Studies 12(2): 149–64. 1982.
- BULL, H. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. Londres: Macmillan. 1977.
- BUZAN, B.; LITTLE, R. **International Systems in World History** (Oxford: Oxford University Press). 2000.
- BUZAN, B. **From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation**. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- CERUTTI, F. **How not to (mis) understand political identity in the European Union**. Debating political identity and legitimacy in the European Union. Routledge. 2012.
- CHACHO, T. **Implementing the Headline Goals: The Military Aspect**, Joachim Krause, Andreas Wenger & Lisa Watanabe, eds, Unravelling the European Security and Defence Conundrum. Zürich: ETH (49–65). 2003.
- CLARKE, M. **British External Policy-making in the 1990s**. Londres: Macmillan for RIIA. 1992
- DIEZ, T.; MANNERS, I. **Reflecting on normative power Europe** . Berenskoetter F and Williams MJ (eds) Power in World Politics. Londres: Routledge, 173–188. 2000.
- DIEZ, T. **Normative power as hegemony**. Cooperation and Conflict. 48(2):194-210. 2013.
- DUCHÊNE, F. **Europe's Role in World Peace**, R. Mayne (ed.) Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead. Londres: Fontana. 1972.
- DUCHÊNE, F. **The European Community and the Uncertainties of Interdependence**, M. Kohnstamm e W. Hager (eds) A Nation Writ Large? Foreign-

Policy Problems before the European Community, pp. 1–21. Londres: Macmillan. 1973.

FELDMAN, L. **Reconciliation and External Diplomacy**. Banchoff, T. and Smith, M. (eds) Legitimacy and the European Union (Londres: Routledge). 1998.

FERGUSON, Y.; MANSBACH, R. **Polities: Authority, Identities, and Change** (Columbia: University of Southern Carolina Press). 1996.

GILPIN, R. **Global Political Economy** (Princeton: Princeton UP). 2001.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 1981

GINSBERG, R.H. **Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability-expectations gap**. JCMS: Journal of Common Market Studies. Sep;37(3):429-54. 1999.

GLARBO, K. **Wide -awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union**. Journal of European Public Policy 6(4): 634–651. 1999.

HAUKKALA, H. **The European Union as a regional normative hegemon: the case of European Neighbourhood Policy**. Europe-Asia Studies 60(9): 1601–1622. 2008.

HILL, C. **Renationalizing or regrouping? EU foreign policy since 11 September 2001**. JCMS: journal of common market studies 42.1: 143-163. 2004.

HILL, C. **'Research into EPC: Tasks for the Future'**. Pijpers, A. (ed.) European Political Cooperation in the 1980s (Dordrecht: Martinus Nijhoff). 1988.

HILL, C.; Smith, M.; VANHOONACKER, S. eds. **International relations and the European Union**. Oxford University Press. 2017.

HILL, C. **The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role**. J. Common Mkt. Stud. 31: 305. 1993.

HOWORTH, J. **European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?** (Chaillot Paper 43). Paris: Institute for Security Studies. 2000.

JØRGENSEN, K.E. **PoCo: the diplomatic republic of Europe**. Jørgensen KE (ed.) Reflective Approaches to European Governance. Nova Iorque: St Martin's Press, 167–180. 1997.

KING, T. **Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?**. European Journal of International Law, Vol. 19, No. 2, pp. 313–37. 1999.

KRAHMANN, E. **American hegemony or global governance? Competing visions of international security.** *International Studies Review* 7(4): 531–545. 2005.

LINDSTRÖM, G. **The Headline Goal**, Research Note. Paris: European Union Institute for Security Studies. 2007.

MANNERS, I. **Normative power Europe: a contradiction in terms?** *JCMS: Journal of common market studies*. 40(2):235-58. 2002.

MANNERS, I. **'The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez**, *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 35, No.1, p.177. 2006.

MANNERS, I.; WHITMAN, R. **Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU's Network of Relations**, *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 2, pp. 231–49. 1998.

NICOLAÏDIS, K.; HOWSE, R. **This is My EUtopia...: narrative as power**, J. H. H. Weiler, Iain Begg e John Peterson (eds) *Integration in an Expanding European Union*, pp. 341–66. Oxford: Blackwell. 2003

ØHRGAARD, J.C. **Less than supranational, more than intergovernmental: European political cooperation and the dynamics of intergovernmental integration.** *Millennium: Journal of International Studies* 26(1): 1–29. 1997.

ORBIE, J. **Civilian power Europe: review of the original and current debates.** *Cooperation and conflict*. 41(1):123-8. 2006.

PRODI, R. **2000–2005: Shaping the New Europe.** Speech to the European Parliament, Strasbourg, 15 February, Speech/00/41. 2000.

ROGERS, J. **From 'Civilian Power' to 'Global Power': Explicating the European Union's 'Grand Strategy'** Through the Articulation of Discourse Theory. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No 4, p. 831-862. 2009.

RUMMEL, R. **The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness** (Boulder, CO: Westview). 1990.

SARKOZY, N. **Testimony.** Nova lorque: Pantheon. 2007.

SCHWELLER, R.L. **'Realism and the Present Great Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Resources'**. Kapstein, E. and Mastanduno, M. (eds) *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War* (New York: Columbia University Press), pp. 28–67. 1999.

SIMON, R. **Gramsci's Political Thought: An Introduction.** Londres: Lawrence & Wishart. 1982.



SJOSTEDT, G. **The External Role of the European Community**. Farnborough: Saxon House. 1977

SJURSEN, H. **Missed Opportunity or Eternal Fantasy?: The Idea of a European Security and Defence Policy**. Peterson, J. e Sjursen, H. (eds) *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (Londres: Routledge). 1998.

SJURSEN, H. **The EU as Normative Power: How Can This Be?** *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, pp. 235–51. 2006.

SMITH, K.E. **Beyond the civilian power debate** [online]. London: LSE Research Online. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/812>. 2005. Acesso em 10 de Outubro. 2022.

SMITH, K.E. **European Union foreign policy in a changing world**. John Wiley & Sons. 2013.

SMITH, K.E. **'Still civilian power EU?**, European Foreign Policy Unit Working Paper, 2005/1.

SMITH, M. et al. **International Interests: The Common Foreign and Security Policy**. Peterson, J.; Shackleton, M. (Org.). *The Institutions of the European Union*, 2nd edition. Oxford: OUP, p. 252-271. 2006.

SMITH, M. **Towards a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy**. *Journal of European Public Policy* 11(4): 740–758. 2004.

SOARES, A.G. **A Uniao Europeia**. Coimbra: Almedina. 2006.

SOARES, A.G. **A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa**. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54: 87-104. 2011.

STAVRIDIS, S. **Why the 'Militarising' of the European Union is strengthening the Concept of a 'Civilian Power Europe**, Robert Schuman Centre Working Paper no. Florença, European University Institute. 2011.

TEIXEIRA, N.S. **A União Europeia como actor internacional: a política externa da União Europeia**." *Nação e Defesa*. 1998.

TOJE, A. **The consensus—expectations gap: explaining Europe's ineffective foreign policy**. *Security dialogue*. 39(1):121-41. 2008.

WHITMAN, R.G. **From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union**. Londres: Macmillan. 1998.

WHITMAN, R.G. **The international identity of the European Union.** Rethinking the European Union (pp. 54-71). Palgrave Macmillan, Londres. 1997.

WOLFERS, A. **Discord and Collaboration: Essays on International Politics,** Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1962.

ZIELONKA, J. **Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics.** Basingstoke: Macmillan. 1998.