

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA
EXTERNA EUROPEIA – 1
(ANTERIOR AO ACTO ÚNICO EUROPEU) *



Reinaldo Saraiva Hermenegildo **/**
Tenente de Infantaria (GNR)

1. Intróito

Comemorando-se no ano de 2006, os 20 anos da Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), pretendia, dar destaque a este acto, uma vez que foi a maior decisão e opção estratégica portuguesa em termos de política externa, desde o fim do Estado Novo ¹. Como forma de destacar este acto e impedindo, concomitantemente, que o acontecimento não seja

* O presente artigo resulta de uma adaptação do trabalho final da Pós-Graduação em Estudos Europeus, pela FCSH, da Universidade Nova de Lisboa (2005/2006).

** Tenente de Infantaria (GNR), Auditor do Curso de Política Externa Nacional (2006/2007), Pós-Graduado em Estudos Europeus, e Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais, pela FCSH, da Universidade Nova de Lisboa.

*** Agradece-se à Professora Doutora Maria Fernanda Enes, pelos ensinamentos e incentivo ao estudo desta temática, no decorrer das suas sessões de Pós-Graduação. Ao Tenente-Coronel Carlos Manuel Mendes Dias, pela revisão do presente artigo, e pelo convite para a publicação do mesmo.

¹ Ver, a título de exemplo, para uma visão geral da política externa portuguesa, Nuno Severiano Teixeira, “Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa, 1890-2000”, *In*, António Costa Pinto, (Coord), *Portugal Contemporâneo*, Dom Quixote, 1.ª Ed., Lisboa, 2005, pp. 87-116. Nuno Severiano Teixeira, “Portugal e as Operações de Paz”, *in*, Nuno Severiano Teixeira & Manuel Themudo Barata (Dir.), *Nova História Militar de Portugal*, Vol. IV, Circulo de Leitores, Lisboa, 2004, pp. 93-113. Ver, também, AAVV, *Visões de Política Externa Portuguesa*, Instituto Diplomático/Sociedade de Geografia de Lisboa, Lisboa, 2005. Fernando Martins (ed.), *Diplomacia e Guerra, Política Externa e Política de Defesa em Portugal do final da monarquia ao marcelismo*, Edições Colibri – CIDEHUES-UE, Lisboa, 2001. José Medeiros Ferreira, “Características Históricas da Política Externa entre 1890 e a entrada na ONU”, *Política Internacional*, N.º 6, Primavera 1993, pp. 113-155.

negligenciado, porque é um dado, actualmente adquirido, e *indiscutível* em termos de inserção internacional de Portugal – a pertença à União Europeia. Sendo assim, neste artigo, pretendemos de uma forma breve e sucinta, abordar a construção da Política Externa Europeia, no nosso entender, pouco aprofundada e conhecida. Apesar da sua importância, na construção da Europa política e da actual Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Consideramos que a abordagem desta temática, apesar de pouco estudada, é fundamental para auxiliar a compreender a actual Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, a própria União Europeia e o seu papel no mundo.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: (1) Intróito; (2) Antecedentes da CPE; (2.1) As tentativas falhadas: Da CED e da *Comunidade Política Europeia*; (2.2) Relançar a Política Externa Europeia: a Construção da CPE; (3) A CPE: Criação e Desenvolvimento, (3.1) A Cimeira de Haia (1969): O Espoletar da CPE, (3.2) A 1.^a Fase da CPE; (3.3) A 2.^a Fase da CPE; (3.4) A 3.^a Fase da CPE; (4) Breves Considerações Finais.

É preciso ter sempre presente, para se compreender algumas das especificidades da política externa (europeia)², que esta *colide* com os poderes e competências clássicas dos Estados, uma vez que esta, é matéria pertencente ao núcleo duro da soberania³.

Apesar da evolução dos conceitos, de Estado e soberania, os primeiros ainda consideram, na actualidade, as questões de política externa, e sobretudo de segurança e defesa, como os últimos atributos da soberania, e não estão geralmente, predispostos a abdicar de parcelas de soberania nestas questões, e quando o fazem é geralmente de uma forma muito reduzida e gradual. O que realça ainda mais, e contribui concomitantemente para compreender, o porquê da política externa europeia ter evoluído muito pouco e/ou muitos actos terem fracassado.

Até nos dias de hoje, os Estados não estão dispostos a abdicar de parcelas de soberania, em questões de política externa e defesa, facilmente se compreende,

² Ver, a título de exemplo, John Peterson, & Helene Sjursen (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, Routledge, London, 1996.

³ Ver, a título de exemplo, Fernando Sousa (Dir.), *Dicionário de Relações Internacionais*, Edições Afrontamento/CEPESE, Santa Maria da Feira, 2005, p. 175. Norberto Bobbio & Nicola Matteuci & Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Ciência Política*, 2.^o Vol, Dinalivro, 12.^a ed, Brasília, 2004, pp. 1179 – 1188.

porque em alguns períodos passados a política externa evoluiu ainda menos, e alguns dos projectos, sobretudo de defesa fracassaram. Ou seja, a construção da política externa europeia, é indissociável do paradigma de Estado, de soberania ⁴ e de segurança ⁵.

Por isso, para perceber a evolução da política externa europeia, e os seus fracassos, é necessário compreender os paradigmas de Estado, de soberania, de segurança, e os vários contextos nacionais, regionais e internacionais, em que estão inseridos os Estados europeus. Sem contudo esquecer, a interacção dos líderes nestes mesmos contextos.

Numa primeira fase procurara-se criar uma *Comunidade Política Europeia*, acoplada à Comunidade Europeia de Defesa (CED); no entanto, esta não teria sucesso, o que provocou consequentemente a *morte da Comunidade Política Europeia*, ou seja, a *Comunidade Política Europeia* terminou antes de se ter iniciado.

Mas, será precisamente este fracasso da CED e reflexivamente da *Comunidade Política Europeia*, que levaria no início da década de 70 os líderes europeus, a optar por outra via para (tentar) criar uma política externa europeia, e aprendendo com os erros anteriores, procurar para a política externa europeia, já não uma *Comunidade Política Europeia*, mas uma Cooperação Política Europeia (CPE), mais modesta e menos ambiciosa.

A tentativa e ideia da construção europeia nasce de um imperativo político – a Paz, mas têm sido os *imperativos* políticos que têm paralisado ou impedido alguns avanços mais rápidos e significativos, em termos qualitativos e quantitativos.

As várias tentativas de criar uma política externa europeia, e indissociavelmente uma vertente política das Comunidades, que no essencial, pretendia afirmar as comunidades na “cena” internacional e dar-lhe, cumulativamente, uma voz na política internacional. Com a criação da CPE, pretendia-se também, recuperar os *laços históricos*, dos países membros, sobretudo com as suas ex-colónias.

⁴ Ver, a título de exemplo, Christopher W. Morris, *Um Ensaio sobre o Estado Moderno*, Landy Editora, São Paulo, 2005. Luís de Sá, *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*, 1.ª ed., Edições Cosmos, Lisboa, 1997. Paulo Ferreira da Cunha (Org.), *Teoria do Estado Contemporâneo*, Verbo, Lisboa/São Paulo, 2003. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Estado e Soberania: Que Paradigma?”, *Revista Militar*, N.º 2451, Abril de 2006, pp. 389-431.

⁵ Ver, entre outros, José Pedro Teixeira Fernandes, *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia, Coimbra, 2002.

O desenvolvimento da vertente política da Europa, e da política externa, foi desenvolvida, segundo o princípio de Monnet ⁶, através de avanços graduais. Uma vez impulsionada pelos contextos nacionais dos Estados-membros, europeu e internacional, outras vezes pelo impulso de líderes fortes dos Estados-membros e europeus numa fase mais avançada da construção europeia. Contudo, não houve nenhuma fase do desenvolvimento da construção da política externa europeia, e respectivamente da sua vertente política, que fosse devida exclusivamente à acção dos líderes, ou a um contexto nacional, regional ou internacional específicos. Mas sim aos múltiplos contextos em interacção e à acção dos líderes nesses contextos.

Também houve períodos e processos da construção europeia, em que os seus avanços, e/ou recuos, foram devidos mais a uma ou a outra parte. Nalguns, o líder foi mais importante, que o contexto, noutras sucedeu-se precisamente o contrário. Todavia, não é possível, apurar quem foi mais importante e teve maior influência num dado período, e/ou numa dada questão particular, precisamente pela especificidade das diferentes situações.

O erro na análise e compreensão dos factos, poderá, eventualmente, ser cometido, quando se centrar exclusivamente num factor para tentar explicar uma situação, porque nenhuma das partes ou vertente *per si* foi a única a construir a vertente política da Europa e a sua política externa, mas sim a interacção dos diversos actores nos múltiplos ambientes, nacionais, regionais e internacionais.

A construção europeia foi-se desenvolvendo de uma forma muito particular, e (tentou) iniciar o processo de reconstrução europeia pela vertente *hard*, através da criação da CED e da *Comunidade Política Europeia*. No entanto, o fracasso das comunidades de natureza política e de defesa europeias, levou a que, as comunidades se empenhassem na construção europeia, pela via económica, ou seja, através da sua vertente *soft*.

A vertente económica, não era assim, tão *cara* aos Estados-membros, porque não *tocava* directamente no seu núcleo duro da soberania, como a vertente da defesa e da política externa; por outro lado, com a necessidade de provocar o mais rápido possível o desenvolvimento da Europa, cria-se uma instituição de natureza económica sectorial, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O seu sucesso estimularia a criação de uma instituição de natureza económica não sectorial. E será o sucesso das comunidades de cariz económico, que

⁶ Ver, Paulo de Almeida Sande, “Método Comunitário”, In, Carlos Coelho (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005, pp. 203-204.

provoca, indubitavelmente, uma diferenciação a nível europeu, ao nível das vertentes *soft* e *hard*.

Nuno Severiano Teixeira refere relativamente a esta questão que, «a presença internacional da Comunidade Europeia centra-se, exclusivamente, ao nível do “low politics” mas é praticamente inexistente ao nível do “high politics”»⁷. A primeira desenvolve-se e, a segunda irá reaparecer mais tarde, em parte devido à necessidade de tentar contrabalançar a diferença⁸. E é neste contexto que irá surgir novamente a política externa ao nível europeu, agora através da CPE. Esta surge como tentativa de equilibrar e de corresponder, paralelamente, à lacuna existente no processo de construção europeia, a falta de uma política *hard*.

Porém, a vertente *hard* (da CPE) é *soft*, porque não viria a alcançar alguns dos desideratos a que se proporia, nem a equilibrar a política *soft* da vertente económica, mas apenas a reduzir gradualmente esse desequilíbrio, numa fase já mais avançada da construção europeia.

E será neste duplo papel e nas diferenciadas vertentes, que a vertente política europeia e a política externa europeia, se desenvolvem gradualmente e contribuem para considerar a natureza específica da União, como «um actor em processo»⁹.

2. Antecedentes da Cooperação Política Europeia

2.1. As tentativas falhadas: da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia

Apesar do presente artigo não ter como escopo o estudo da CED¹⁰, é no entanto necessário e profícuo, efectuar algumas referências à mesma, já

⁷ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “Rivalidade, Subsidiariedade, Complementaridade: Que Modelo para a Identidade Europeia de Segurança e Defesa?”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 3, Junho 1998, p. 69.

⁸ Ver, Fernando Sousa (Dir.), *op. cit.*, pp. 144 -145.

⁹ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *Nação e Defesa*, n.º 85, 2.ª Série, Primavera 1998, p. 122.

¹⁰ Ver, para uma breve compreensão da CED, Charles Zorgbibe, “Comunidade Europeia de Defesa (A Questão da)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, Dom Quixote, Lisboa, 1990, pp. 115-117. João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, 4.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1990, 97 -103. Ver, também sobre a CED, Bibliografia referenciada, in, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *Nação e Defesa*, n.º 85, 2.ª Série, Primavera 1998, p. 125: Raymond Aron et Daniel Lerner (dir.), *La Querelle de la CED*, Paris, 1956; Daniela Preda, *Storia di una Speranza-la battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milão, 1990; Michel Dumoulin, *L'Échec de la CED – Leçons pour Demain*, Berna, 1997.

que a Cooperação Política Europeia, esteve também ligada à CED, para além de que quando se trata de assuntos de defesa ou segurança, está-se impreterivelmente a abordar a cooperação política, efectiva ou não.

Após a II Guerra Mundial, no início do processo da reconstrução europeia, apesar de não haver «uma política externa nem uma política económica decidida pelos europeus durante a primeira etapa da integração, existia uma maior esperança europeia. Os homens foram progressivamente tomando consciência de que, para poderem também salvar tudo o que fora válido no passado em França, na Alemanha e em Itália, seria necessário trabalhar para a unidade da Europa»¹¹.

No pós II Guerra Mundial, pairava a ameaça do rearmamento alemão e o perigo da emergência do seu poderio, e «uma vez que [a França] tinha a tentativa de desorganizar a Alemanha, só havia um caminho possível para evitar que a Alemanha jamais voltasse a apropriar-se do domínio da Europa – era impossibilitar um tal domínio alemão pela criação de uma autoridade supranacional que controlasse o crescimento da economia alemã»¹². Por outro lado, «a França não podia controlar a Alemanha, mas admitia que um controlo europeu podia oferecer uma tal garantia desde que por sua vez a Alemanha se submetesse a ele»¹³.

Depois do sucesso da iniciativa de Schuman, no plano económico, questionou-se a possibilidade de alargar o processo e o método comunitário, a outras áreas, onde a integração pudesse vir a ser igualmente profícua para a Europa e para os seus Estados-membros¹⁴, porque a construção europeia, apesar de fundada sobre a Europa económica, «teve sempre o desígnio profundo de atingir a união política»¹⁵, desde o início da construção das Comunidades Europeias, como se pode verificar através da declaração Schuman¹⁶.

¹¹ Ver, Mario Albertini, “Integrazione europea, elementi per un inquadramento storico”, In, *L'integrazione europea e altri saggi*, pp. 93-94. In, Andrea Bosco, “A ideia europeia”, In, *AAVV, Portugal e a Europa – 50 Anos de Integração, Centro de Informação Jacques Delors*, Lisboa, 1996, p. 21.

¹² Ver, Andrea Bosco, *op. cit.*, p. 22.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ver, Andreia Mendes Soares, *União Europeia: Que modelo político*, ISCSP, Lisboa, 2005, p. 142.

¹⁵ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, p. 124.

¹⁶ Ver, “Declaração Schuman – Feita em Paris, por Robert Schuman, no dia 9 de Maio de 1950”, in, “Les États Unies d’Europe ont Commence”, Jean Monnet, p. 147. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *50 Anos de Europa – Os Grandes Textos da Construção Europeia*, 2.ª ed., Parlamento Europeu: Portugal, Lisboa, 2005, pp. 23-24. Ver, também, João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, 4.ª ed., *op. cit.*, pp. 86-94.

É neste contexto, ainda com a ameaça alemã presente nos espíritos europeus, e concomitantemente, com o início da reconstrução europeia, que teve como corolário a iniciativa Schuman, que o Primeiro-ministro francês, René Pleven, em 1950, propôs aos restantes países comunitários, a criação de uma *Comunidade Europeia de Defesa*, inspirada no modelo da CECA¹⁷. Materializava-se assim, uma tentativa de avançar no âmbito da integração europeia, no domínio da defesa, criando-se uma organização que englobasse um Exército Europeu integrado e colocado sob uma autoridade comum¹⁸. Depois das negociações para a preparação da criação da CED se terem iniciado em Paris a 15 de Fevereiro de 1951, cerca de um ano depois, a 27 de Maio de 1952, é assinado pelos seis Estados-membros da CECA¹⁹, o Tratado que institui a CED. E é a partir daqui, que vai surgir a possibilidade da criação de uma *Comunidade Política Europeia*²⁰. Os primeiros êxitos da CED fizeram com que surgissem múltiplas ideias e propostas com o intuito de rapidamente se institucionalizar uma *Comunidade Política Europeia*²¹, ou de outra autoridade política, cujas competências seriam reservadas ao domínio da defesa e dos **assuntos externos**²². Neste período da guerra-fria²³, por razões diferenciadas, os responsáveis dos seis, consideravam que conjuntamente com a criação de uma CED, deveriam criar, paralelamente, uma *Comunidade Europeia Política*, uma vez que, a «esta Europa militar em formação deveria fazer-se acompanhar de uma direcção política. Por isso surge, em 1953, o projecto de uma Comunidade política europeia de tipo federal»²⁴.

¹⁷ Esta estrutura supranacional, integraria um Conselho de Ministros, uma Assembleia e contingentes fornecidos pelos Estados-membros.

¹⁸ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 142.

¹⁹ Ver, a título de exemplo, João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, 4.ª ed., *op. cit.*, 85-97. José Luís Fernandes, “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”, In, Carlos Coelho (Coord.), *op. cit.*, pp. 73-74. Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *História da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 67-69.

²⁰ Ver, “Criação da Comunidade Política Europeia – Resolução adoptada pelos seis, em 10 de Setembro de 1952, Luxemburgo”. in, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 45. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 29.

²¹ Até 1970, fala-se em *Comunidade Política Europeia*, depois de 1970, de Cooperação Política Europeia.

²² Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 143 (negrito meu).

²³ Ver, a título de exemplo, Anne Carol, & Jean Carrigues, & Martin Ivemel, *Resumo da História do Século XX*, 1.ª ed., Edições Plátano, Lisboa, 1999. Joseph S. Nye, *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*, 1.ª Ed., Gradiva, Lisboa, 2002, pp. 135-182.

²⁴ Ver, António J. Figueiredo Lopes, *Portugal na Europa da Defesa*, Academia de Marinha, Lisboa, 2001, p. VII – 9.

Apesar de uma forma ainda algo subtil e tímida, fala-se já na intenção de avançar e criar uma comunidade política no âmbito da política externa. Contudo, a tentativa, pareceu algo paradoxal, na medida em que consubstanciou, uma comunidade de defesa sem uma comunidade política, dado que esta, comunidade política, é que deveria criar, enquadrar, e acoplar à posteriori uma comunidade de defesa, e não o inverso²⁵.

No entanto, a ideia da criação de uma *Comunidade Política Europeia* foi bem acolhida, ficando inclusive introduzida no Tratado de Paris, no seu artigo 38²⁶, através do qual os seis Estados-membros iriam desenvolver esforços no âmbito da Assembleia Parlamentar da CED, tendo em vista a institucionalização de uma *Comunidade Política Europeia*, que englobasse as comunidades já criadas. Neste período, em Setembro de 1952, chegou inclusive a ser solicitado pelo Conselho de Ministros da CECA, à respectiva Assembleia Parlamentar, que convocasse uma Assembleia *ad hoc* com o objectivo de elaborar o projecto de Tratado que viesse a instituir a Comunidade Política Europeia²⁷. A Assembleia da CED ficou assim, com a incumbência de «elaborar um projecto de tratado instituindo uma comunidade política europeia»²⁸.

Dentro das várias tarefas e incumbências que o Tratado de Paris (Tratado da CED)²⁹, previa para *Comunidade Política Europeia*, destaca-se o facto de a esta caber **«a missão de coordenar as políticas externas dos Estados-membros**, ou mesmo agir, por decisão unânime do Conselho de Ministros,

²⁵ Veja-se, por exemplo, o que se passa actualmente com a PESC. Já que é uma política externa que deve enquadrar uma política de defesa (comum), e não o inverso. Parte do insucesso poderá estar aqui.

²⁶ «Uma Estrutura federal ou confederal baseada no princípio da separação dos poderes e comportando, em particular, um sistema representativo bicamaral» (Artigo 38, do Tratado sobre a CED), In, Charles Zorgbibe, “Comunidade Política Europeia (Projecto de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, op. cit., p. 117.

²⁷ Ver, Andreia Mendes Soares, op. cit., p. 143. Charles Zorgbibe, “Comunidade Política Europeia (Projecto de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, op. cit., pp. 117-118.

²⁸ Ver, Charles Zorgbibe, “Comunidade Política Europeia (Projecto de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, op. cit., p. 117.

²⁹ Ver, excertos das intervenções por ocasião do debate na Assembleia Nacional Francesa a 28 e 29 de Agosto de 1954 na sequência do qual o Tratado foi rejeitado. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *50 Anos de Europa – Os Grandes Textos da Construção Europeia*, 2.ª ed., Parlamento Europeu: Portugal, Lisboa, 2005, pp. 30-31.

como mandatária comum desses Estados, e **portanto conduzir uma verdadeira política externa comum**»³⁰.

Cerca de seis meses depois, a 9 de Março de 1953, é aprovado pela Assembleia e entregue aos Estados-membros da CECA, o Estatuto relativo à *Comunidade Política Europeia*. Contudo, esta não chegou a sair do plano teórico e das «ideias», uma vez que não se efectivou porque, a Assembleia Nacional Francesa, a 30 de Agosto de 1954, rejeitou o Tratado de Paris³¹. Ou seja, «após quatro anos de acesos debates, gorou-se em 30 de Agosto de 1954 a concretização da CED e de uma comunidade política europeia devido à votação desfavorável dos deputados franceses»³².

No entanto, apesar de recusada a criação de uma organização de defesa europeia, «foi criada a União da Europa Ocidental (1954), outro embrião da organização europeia, que integrava a Alemanha, mas sem características supranacionais e com mais acentuada componente atlantista»³³, que também não viria a ter sucesso³⁴.

Este projecto, (talvez) demasiado ambicioso para a época, para além das várias oposições de alguns Estados-membros relativamente à questão federal ou confederal³⁵, «tocava» nas eternas questões sensíveis aos Estados, como sejam a política externa e a defesa. Apesar de não atribuir à comunidade competências alargadas, «instaurava sobretudo um poder político comunitário apto a exercer as competências que ulteriormente lhe fossem atribuídas»³⁶.

³⁰ Ver, Charles Zorgbibe, “Comunidade Política Europeia (Projecto de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, op. cit., p. 118 (negrito meu).

³¹ Ver, Andreia Mendes Soares, op. cit., p. 143.

³² Ver, António J. Figueiredo Lopes, *Portugal na Europa da Defesa*, op. cit., p. VII – 9.

³³ Ver, Maria Manuela Tavares Ribeiro, *A Ideia de Europa – Uma perspectiva histórica*, Quarteto, Coimbra, 2003, p. 63.

³⁴ Ver, para uma brevíssima compreensão da UEO, José Luís Fernandes, “União da Europa Ocidental”, In, Carlos Coelho (Coord.), op. cit., pp. 347-349.

³⁵ Ver, a título de exemplo, acerca da questão federal e confederal, Ana Paula Brandão & Luís Filipe Lobo-Fernandes, *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, Universidade do Minho, Braga, 2001. António Goucha Soares, *A União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 97-114. José Matos Correia, “Federalismo”, In, Carlos Coelho (Coord.), op. cit., pp. 156-160. Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in The Making*, CEPS, Brussels, 2004, pp. 1-26

³⁶ Ver, Charles Zorgbibe, “Comunidade Política Europeia (Projecto de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, op. cit., p. 118.

Em função do supracitado, João Ameal refere que «*na sequência de factos que pareciam sempre gradualmente mais favoráveis às teses e instituições de unificação europeia, acaba de surgir o que se poderá chamar “uma travagem brusca”, tanto surpreendente que sintomática*»³⁷. António José Fernandes refere também que, «*a França, inspiradora da integração económica, militar e política da Europa, dava assim, um golpe de morte no federalismo europeu*»³⁸, apesar de ter sido a própria França a principal responsável por estas iniciativas.

O fracasso da CED e, reflexivamente, da *Comunidade Política Europeia*, para além da complexidade da conjuntura internacional da época³⁹, deveu-se, essencialmente, ao facto de se pretender avançar em áreas pertencentes ao núcleo duro da soberania dos Estados-membros, principalmente, quando a vertente económica ainda não estava consolidada. Para além de que avançar no âmbito da defesa nesta época «era obviamente demasiado cedo para um projecto desta natureza, que previa a criação de uma comunidade supranacional num domínio tão sensível como a defesa»⁴⁰, sobretudo naquele período da guerra-fria.

Para Dusan Sidjanski, «o fracasso da CED e o seu prolongamento político natural provocou um traumatismo político»⁴¹, e concomitantemente rompeu com «o paralelismo entre a união económica e a união política, tal como os federalistas defendiam, no sentido em que paralisa ou trava o processo de integração política»⁴².

Também Andrea Bosco, no que concerne a esta questão salienta que, «a CECA foi bem sucedida porque não implicou a criação de um Estado Federal. No entanto, a CED falhou porque não era possível fundar um exército europeu sem um governo europeu, nem manter um Estado nacional sem um exército nacional. A CECA era um “exemplo de um meio

³⁷ Ver, João Ameal, *Ideia de Europa*, Curso professado nos anos lectivos de 1965-1966 e 1966-1967, Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, Lisboa, 1968, p. 163. In, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 144.

³⁸ Ver, António José Fernandes, *A Comunidade Europeia – Estrutura, Funcionamento, Objectivos e Actividades (da CEE à EU)*, Editorial Presença, 1.ª ed., Lisboa, 1992, p. 45. In, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 144.

³⁹ Ver, Anne Carol, & Jean Carrigues, & Martin Ivemel, *op. cit.*, pp. 217-227 e 350-357, especialmente.

⁴⁰ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 145.

⁴¹ Ver, Dusan Sidjanski, *O Futuro Federalista da Europa – A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, 1.ª ed., Gradiva, Lisboa, 1996, p. 43.

⁴² Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 146.

institucional para tomar decisões a um nível internacional sem dispor de poder político em sectores que normalmente requerem um Governo real”. Esta fórmula inventada por Jean Monnet, constitui a base em que se desenvolveu o processo de integração económica da Europa Ocidental. O fracasso da CED mostrou, no entanto, as dificuldades de tentar formar um Governo federal na base do “princípio funcional”»⁴³.

Nuno Severiano Teixeira refere ainda que, «será precisamente o fracasso da CED e da comunidade política que lhe estava associada que virá introduzir, em 1954, uma fractura profunda no processo de construção europeia, separando doravante, inexoravelmente, Europa económica e Europa política: a primeira, desenvolve-se e aprofunda-se sob o princípio da integração e institucionaliza-se, pós Tratado de Roma nas Comunidades Europeias; a segunda, entra em crise e, sob o espectro da CED, quase desaparece»⁴⁴.

2.2. *Relançar a Política Externa Europeia: a Construção da Cooperação Política Europeia*

Depois dos sucessos da vertente económica, através da CECA e da CEE⁴⁵, e dos insucessos da vertente política, por via dos fracassos da CED e da *Comunidade Política Europeia*, e passado um interregno de tempo, até curto, torna-se novamente a abordar a questão da “União Política”. Nos dias 10 e 11 de Fevereiro de 1961, realiza-se a Cimeira de Paris⁴⁶, convocada por Charles De Gaulle⁴⁷; a partir desta cimeira, dá-se início a uma «prática não especificamente prevista nos Tratados segundo a qual eram realizadas reuniões periódicas entre os líderes dos Estados-membros»⁴⁸. Foi também nesta cimeira, que foram «definidos os objectivos de uma mais estreita

⁴³ Ver, Mario Albertini, “Integrazione europea, elementi per un inquadramento storico”, in, *L'integrazione europeae altri saggi*, pp. 96-98. In, Andrea Bosco, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁴ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁵ Ver, a título de exemplo, para uma brevíssima compreensão da CEE, Miguel Seabra, “Comunidade Económica Europeia”, In, Carlos Coelho (Coord.), *op. cit.*, pp. 71-72.

⁴⁶ Esta cimeira, foi igualmente marcante, pela realização da reunião dos Chefes de Estado e de Governo pela primeira vez a alto nível.

⁴⁷ É fundamental, perceber quem era este Chefe de Estado, e o seu papel na construção europeia, para melhor perceber muitas das particularidades do processo de construção europeia. Ver, Anne Carol, & Jean Carrigues, & Martin Ivmel, *op.cit.* pp. 208-227 e 465-466.

⁴⁸ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 189.

cooperação política, com base para a paulatina gestação de uma união entre os Estados Comunitários».⁴⁹

Ainda a CEE estava a dar os primeiros passos, sobretudo, na vertente económica, tendo em vista principalmente o estabelecimento do Mercado Comum⁵⁰, e novamente «renasce a vontade de lançar a construção política da Europa, desta vez por iniciativa do General De Gaulle»⁵¹. Favorável a uma “Europa de Estados”⁵² e contra a ideia de uma Europa supranacional, o General Charles de Gaulle pretendia fazer vingar a sua visão⁵³.

Contudo, estas reuniões apesar de importantes, não mantiveram uma periodicidade. Conduziram em parte à repetição dos erros do passado, e a algumas causas dos fracassos anteriores. Estas reuniões, ao ficarem dependentes de questões praticamente de «oportunidade», ou de quando a conjuntura o «justificasse», não garantiam uma política efectiva, já que estas cimeiras foram realizadas «em função das necessidades da agenda política⁵⁴, contribuindo para a tomada de consciência da necessidade, não só da concertação da política económica, mas também da concertação a nível internacional»⁵⁵.

Porém, nesta época já se tinha impreterivelmente consciência, que o (maior) sucesso do mercado comum, dependeria incontestavelmente de um mínimo de coordenação entre os Estados-membros.

Com a Cimeira de Paris (1961), foi dado um passo importante no processo do projecto comunitário europeu, uma vez que foi decidido entre os seis

⁴⁹ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, “A Cooperação Política Europeia: Processo de Integração Intergovernamental”, *Nação e Defesa*, N.º 55, Ano XV, Julho – Setembro, 1990, p. 26.

⁵⁰ Ver, a título de exemplo, para uma brevíssima compreensão, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, pp. 81-83.

⁵¹ Ver, António J. Figueiredo Lopes, *Portugal na Europa da Defesa*, *op.cit.*, p. VII – 9.

⁵² Alguns autores falam em “Europa das Pátrias”, outros em “Europa dos Estados”; não cabe no âmbito deste trabalho uma discussão acerca desta temática. Ver, Anne Carol, & Jean Carrigues, & Martin Ivemel, *op.cit.*, pp. 217-223, especialmente. Charles Zorgbibe, *Histoire de la Construction Européenne*, 2.ª ed., PUF, Paris, 1993, pp. 49-51.

⁵³ Para uma compreensão das razões que levaram a França a avançar com um plano para a organização da “Europa dos Seis”. Ver, Charles de Gaulle, “Conferência de Imprensa de 15 de Maio de 1962”, in, “Keesing’s: Record of World Events”, Keesing’s World Wide, Cambridge, p. 18827. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 51-58.

⁵⁴ Ver, noção de agenda, Philippe Garraud, «Agenda/Émergence», In Laurie Boussaguet & Sophie Jacquat, e Pauline Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Sciences PO, Paris, 2004, pp. 49 a 56. Pierre Muller, *Les Politiques Publiques*, 5.ª ed, PUF, Paris, 2004, pp. 28-33.

⁵⁵ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 189.

Estados-membros, aumentar os laços políticos com o objectivo de criar uma *união política* ⁵⁶.

A 19 de Julho de 1961, o Chanceler Adenauer convoca a Cimeira de Bad Godesberg, com o objectivo de intensificar a cooperação política entre os Estados-membros. Desta cimeira resultou que os Estados-membros estavam «*dispostos a reforçar os laços políticos, económicos, sociais e culturais existentes entre os respectivos povos e a concretizar o seu projecto de União da Europa*» ⁵⁷.

Com o objectivo de avançar no âmbito da união política da Europa, encarregaram o embaixador francês Christian Fouchet, no sentido de se elaborarem propostas para a criação da *União Política*. E será assim que surge o Plano Fouchet ⁵⁸, «um projecto de *União de Estados*, assente na cooperação intergovernamental, que viria a fracassar» ⁵⁹, uma vez que não conseguiu o acordo de todos os Estados-membros corroborando o facto de ser muito difícil avançar nestas temáticas, dada a sensibilidade relativa à soberania dos Estados.

António Figueiredo Lopes, no que concerne ao «Plano Fouchet», salienta que «é esboçado um “Tratado da União de Estados” onde se prevê que a cooperação interestatal deve conduzir a uma política externa unificada, ao reforço da segurança dos Estados membros, contra todas as agressões e a uma coordenação das políticas de defesa. A prazo, o Tratado da União de Estados deveria englobar as Comunidades Económicas Europeias» ⁶⁰.

Este plano, um verdadeiro projecto de Tratado, apresentado a 2 de Novembro de 1961, previa «a criação de uma união indissolúvel de Estados» ⁶¹. Preconizava no seu artigo 1.º, a criação de uma união de Estados, na qual se designaria de “a União”. Era, também, objectivo da União, segundo o artigo 2.º do projecto de Tratado, «chegar a acordo quanto à adopção de uma política externa comum, nas questões que tenham interesse comum para os Estados-membros (...) reforçar, em

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ver, João Mota de Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, op. cit., p. 512.

⁵⁸ Ver, Dusan Sidjanski, op. cit., pp. 51-61.

⁵⁹ Ver, Andreia Mendes Soares, op. cit., p. 190.

⁶⁰ Ver, António J. Figueiredo Lopes, *Portugal na Europa da Defesa*, op. cit., p. 10.

⁶¹ Ver, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, op. cit., p. 54.

cooperação com as outras nações livres, a segurança dos Estados-membros contra qualquer agressão, graças à adopção de uma política comum de defesa»⁶².

Posteriormente, viria a ser elaborado um segundo «Plano Fouchet» apresentado a 18 de Janeiro de 1962, o qual, «alargava o domínio do futuro Tratado à economia e previa a existência de recursos próprios»⁶³. Este segundo plano, no que concerne ao objectivo da União, dispunha já de forma diferente relativamente, ao primeiro «Plano Fouchet», uma vez que segundo o Artigo 2.º, «a União tem como objectivo aproximar, coordenar e unificar a política dos Estados-Membros nos domínios de interesse comum: política externa, cultura, defesa»⁶⁴.

Ainda, de forma diversa, dos dois planos supracitados, surgiu uma contra proposta conjunta das restantes delegações, em virtude de discordarem profundamente, das propostas francesas, o que levou inclusive à suspensão definitiva das negociações a 17 de Abril de 1962. Esta contra proposta, previa no seu Artigo 1.º, a institucionalização de «uma União de Estados e dos povos europeus a seguir designada “a União Europeia”»⁶⁵, e no Artigo 2.º, ponto 1.º, preconizava que «a União Europeia tem por missão promover a unidade da Europa através da aproximação, coordenação e unificação da política dos Estados-Membros»⁶⁶. Já no ponto 2.º, do mesmo artigo, enuncia quais são os objectivos (principais) da União Europeia, para realizar a missão prevista no ponto 1.º. Sendo assim, os objectivos (principais) da União Europeia, eram entre outros, «a adopção de uma política externa comum; a adopção de uma política de defesa comum (no âmbito da Aliança Atlântica)»⁶⁷.

⁶² Ver, “Projecto de Tratado apresentado a 2 de Novembro de 1961 por Christian Fouchet”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 98. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 54.

⁶³ Ver, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁴ Ver, “Segundo Plano Fouchet, apresentado a 18 de Janeiro de 1962, por Christian Fouchet”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 101. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 55.

⁶⁵ Ver, “Contra proposta das restantes delegações”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 103. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 55.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

Com o *insucesso* do «Plano Fouchet», com a consideração da «vontade de proteger a CEE de uma cooperação considerada demasiado interestatal e a necessidade de preservar as relações com os Estados Unidos e a NATO em matéria de defesa»⁶⁸, fecha-se assim um ciclo, no sentido de implementar uma *Comunidade Política Europeia*, e reflexivamente avançar para uma *Europa Política*.

Nuno Severiano Teixeira refere que o «fracasso dos planos Fouchet, nos anos 60, não faz mais do que prolongar esse eclipse. E a Europa política só regressará, tímida e prudentemente, sob o princípio clássico da cooperação intergovernamental, no início dos anos 70»⁶⁹, e será a partir daqui que vai nascer a CPE.

3. A Cooperação Política Europeia: Criação e Desenvolvimento

É a partir do início da década de 70, que se começa a desenvolver uma política externa a nível europeu, sem contudo se mostrar uma política comum, nem tão pouco de carácter comunitário, mas apenas como «um conjunto de mecanismos de concertação de políticas externas nacionais entre os Estados membros que releva de uma lógica intergovernamental. É este mecanismo de concertação de políticas externas que ao longo dos anos 70 virá a desenvolver-se e a institucionalizar-se num quadro institucional que ficaria conhecido como a “Cooperação Política Europeia”»⁷⁰.

Os esforços desenvolvidos no início da década 60, «no sentido de tentar dar uma dimensão político-militar ao processo de integração europeia»⁷¹, que como já se verificou, não atingiram o(s) desiderato (s) pretendidos, e como salienta José P. Teixeira Fernandes, devido ao «fracasso da CED e do plano Fouchet, explicam que a CPE não tenha surgido historicamente ligada aos Tratados comunitários, mas tenha antes surgido de um acto informal entre os Estados-membros, sem carácter vinculativo, que privilegiou a cooperação intergovernamental em detrimento da integração supranacional»⁷².

⁶⁸ Ver, António J. Figueiredo Lopes, *Portugal na Europa da Defesa*, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁹ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁷⁰ *Idem*, p. 124.

⁷¹ Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 359.

⁷² *Ibidem*.

Não cabendo no cômputo deste trabalho *discutir* com exactidão o verdadeiro momento da génese da CPE, já que também estes processos são graduais, e não surgem por um instinto impulsivo de um Estado ou de um indivíduo, não podemos deixar de verificar que a Cimeira de Haia de 1969, abriu directamente o caminho para as consultas regulares em matérias de política externa⁷³.

3.1. A Cimeira da Haia (1969): o *Espoletar da Cooperação Política Europeia*⁷⁴

Depois dos fracassos da CED e da *Comunidade Política Europeia*, «durante muitos anos, a procura de uma maior unidade política transcorreu ao longo de debates em torno dos métodos e objectivos de cooperação, entre os que advogavam uma Europa supranacional e os partidários de uma Europa de Estados-nações, entre “gaullistas” e “comunitários”, “europeístas” e “atlanticistas”»⁷⁵.

Com a Cimeira de Haia, de 1 e 2 de Dezembro de 1969, a ideia de «uma conferência cimeira»⁷⁶, que relançasse a Europa *Política*, surge sobre iniciativa do Presidente Francês Georges Pompidou⁷⁷. Esta cimeira convocada fundamentalmente para analisar os problemas da comunidade no que concerne ao aprofundamento e alargamento, acabaria, também, por estabelecer a necessidade da realização da União Económica e Monetária⁷⁸, e dar um impulso à Europa *Política*.

A Cimeira da Haia, imprimiu um novo impulso à construção europeia, devido à transformação das Conferências de Chefes de Estado e de Governo, e dando, simultaneamente, um novo impulso para o desenvolvimento das Comunidades Europeias, enquanto se relançava a cooperação política⁷⁹. A Cimeira ficaria bastante conhecida, devido aos objectivos que daí saíram: acabamento, aprofundamento e alargamento⁸⁰. Estes objectivos acabariam

⁷³ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op.cit.*, p. 105.

⁷⁴ Até à década de 70 fala-se em *Comunidade Política Europeia*, a partir dos anos 70, fala-se de *Cooperação Política Europeia* (CPE).

⁷⁵ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁶ Ver, Charles Zorgbibe, “Haia (Cimeira da)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, p. 282.

⁷⁷ Ver, Anne Carol, & Jean Carrigues, & Martín Ivemel, *op.cit.* pp. 219-221 e 493.

⁷⁸ Esta decisão esteve na origem do Plano Werner para a União Económica e Monetária. Ver, “Segundo relatório completado em 8 de Outubro de 1970 e apresentado ao Conselho e à Comissão no dia 13 do mesmo mês”, in, *Keesing’s: Record of World Events*”, *Keesing’s World Wide*, Cambridge, p. 24781. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 77-78.

⁷⁹ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 107.

⁸⁰ Ver, Charles Zorgbibe, “Haia (Cimeira da)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, pp. 282-283.

por ficar conhecidos como o *tríplice comunitário*. Esta Cimeira foi importante para a construção europeia no geral, e para *Europa Política*, porque possibilitou, o primeiro alargamento das Comunidades, relançou o processo de integração europeia ao dar mais poder ao Parlamento Europeu, ao dotar de novos recursos próprios o orçamento comunitário e ao estabelecer o objectivo de criação da União Económica e Monetária⁸¹, entre outros objectivos, também eles importantes. Destaca-se ainda, a decisão de aprofundar a cooperação política entre os Estados-membros⁸². Para além de ter, igualmente, confiado o estudo da «melhor maneira de alcançar progressos no domínio da unificação pública»⁸³.

Do comunicado final da Cimeira, pode-se ainda verificar, a necessidade enunciada pelos Chefes de Estado e de Governo, no sentido de construir uma Europa Política:

(...)

3. *Observando o caminho percorrido e verificando que talvez nunca Estados independentes tenham levado tão longe a cooperação, foram unânimes em considerar que, devido aos progressos realizados, **a comunidade está actualmente num ponto de viragem na sua história**. Para além dos dados técnicos ou jurídicos dos problemas que ela coloca, a data-limite do fim do ano reveste-se de **um significado político maior**. Entrar na fase definitiva do mercado comum não é apenas consagrar o carácter irreversível da obra desenvolvida pelas Comunidades, é também preparar o caminho para uma **Europa unida, pronta a assumir as suas responsabilidades no mundo** de amanhã e a prestar uma contribuição à medida das suas tradições e da sua missão.*
4. (...) ***reafirmaram a convicção nas finalidades políticas** que conferem à Comunidade todo o seu sentido e alcance (...) Efectivamente, consideram indispensável para a salvaguarda de um centro privilegiado de desenvolvimento, de progresso e de cultura, para o equilíbrio mundial e para a preservação da paz, a existência de uma Europa agrupando Estados que apesar das suas diversidades nacionais, estão unidos nos seus interesses essenciais, uma Europa segura da sua própria coesão (...) **consciente do papel que lhe cabe no fomento do desanuiamento internacional e da***

⁸¹ Ver, Carlos Coelho & Alfredo Sousa de Jesus, “União Económica e Monetária”, In, Carlos Coelho (Coord.), *op. cit.*, pp. 349-350.

⁸² Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 190.

⁸³ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, p. 140.

aproximação entre todos os povos, particularmente entre os povos de todo o continente europeu.

(...)

15. *Os Ministros dos Negócios Estrangeiros foram encarregados de estudar a melhor maneira de se avançar em matéria de unificação política, na perspectiva do alargamento. Os Ministros apresentarão propostas sobre o assunto antes do fim de Julho de 1970* ⁸⁴.

3.2. A 1.^a Fase da Cooperação Política Europeia (CPE)

3.2.1. *Relatório do Luxemburgo (1970): o Texto Fundador da CPE*

Posteriormente à Cimeira de Haia, no texto fundador da CPE, o *Relatório do Luxemburgo* (1970)⁸⁵, propunha, taxativamente, o “desenvolvimento da cooperação no domínio da política externa”. Esta iniciativa, «era uma tentativa de pôr em marcha um mecanismo de concertação das políticas externas dos estados membros com vista a conseguir alguma coerência de posições dos países comunitários e a reforçar a presença europeia na cena internacional»⁸⁶.

O *Relatório do Luxemburgo (Relatório de Davignon)*⁸⁷, aprovado sob a forma de resolução dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 20 de Julho de 1970, dispunha, entre outros aspectos o seguinte:

(...)

2. *Os Chefes de Estado e de Governo proclamaram no comunicado que a construção Europeia atingiria um “ponto de viragem na sua história” (...) E expressaram a sua determinação em “preparar o caminho para uma Europa unida, pronta a assumir as suas responsabilidades*

⁸⁴ Ver, “Comunicado final da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, de 1 e 2 de Dezembro de 1969”, *In*, “3ème Rapport Général sur l’Activité des Communautés”, Bruxelas, 1969, p. 515. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 72-73 (negrito meu).

⁸⁵ Ver, Charles Zorgbibe, *Histoire de la Construction Européenne*, *op. cit.*, pp. 161 e ss.

⁸⁶ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, p. 125.

⁸⁷ Ver, Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Guia prático da PESC*, MNE: Lisboa, s. d., p. 2: «*Texto fundador da CPE, que define os seus objectivos (harmonização de posições, consultas e acções comuns) e os seus instrumentos (reuniões semestrais de MNE’s, reuniões trimestrais dos Directores Políticos em Comité Político). Estes mecanismos vriam a ser reforçados pelas recomendações resultantes do Relatório de Copenhaga (Novembro de 1973): reuniões trimestrais dos Ministros e reuniões mensais do Comité Político, criação de grupos de Trabalho, implementação da rede COREU, primeiros comunicados de imprensa dos Nove*».

no mundo de amanhã e a prestar uma contribuição à medida das suas tradições e da sua missão”.

(...)

6. *Desta Forma, os Ministros consideram que as suas propostas deviam basear-se em três factos, de forma a conferirem coerência à comunidade e ao objectivo político do projecto europeu, insistentemente reiterados na Conferência da Haia.*
7. *Em primeiro lugar, de acordo com o espírito dos preâmbulos dos Tratados de Paris e de Roma, deve ser concretizada a vontade de uma união política, impulso constante para o progresso das Comunidades Europeias.*
8. *Em segundo lugar, a aplicação das políticas comuns que estão a ser introduzidas ou já em vigor requer uma evolução correspondente na esfera política específica, de modo a aproximar o dia em que a Europa possa falar a uma só voz. Dai a importância de se construir a Europa em fases sucessivas e de se ponderar devidamente o desenvolvimento gradual do método e instrumentos que permitam um plano de acção político comum.*
9. *Em terceiro lugar, a Europa deve preparar-se para assumir as obrigações mundiais, decorrentes da sua maior coesão e da importância crescente do seu papel.*
10. *A actual evolução das Comunidades Europeias impõem aos Estados-Membros uma cooperação política acrescida, devendo, na fase inicial, dotar-se dos meios que lhes permitam harmonizar os seus pontos de vista em matéria de política internacional.*

Consequentemente, os Ministros sentiram que a concertação da política externa deve ser o objecto das primeiras diligências práticas, de modo a demonstrar a todos que a Europa tem uma vocação política (...)
[Os Ministros propõem o seguinte:]

Preocupados em avançar para a unificação política, impõe-se que os Governos cooperem no domínio da política externa.

[I. Objectivos:]

Esta cooperação tem dois objectivos:

- a) *Assegurar um maior entendimento mútuo no que respeita aos principais assuntos de política internacional, através da troca de informações e de consultas regulares;*

b) Incrementar a solidariedade, actuando no sentido da harmonização de opiniões, de uma concertação de atitudes e de uma actuação conjunta sempre que executável e desejável⁸⁸.

José P. Teixeira Fernandes destaca acerca do *Relatório do Luxemburgo* e da CPE, que «entre os esforços bem sucedidos, o primeiro impulso veio do relatório do Luxemburgo (relatório Davignon, 1970), que foi o acto fundador de um sistema de Cooperação Política Europeia, tendo em vista a tomada de decisões concertadas, e, se possível, de decisões comuns em matéria de política externa. Todavia, é necessário notar que a única obrigação prevista para os Estados-membros foi a de se consultarem mutuamente sobre as questões importantes de política externa»⁸⁹. Também, António Figueiredo Lopes, salienta que o Relatório do Luxemburgo, «depois de indicar como finalidade a ter “dar forma à vontade de uma União Política desejada pelos Estados-membros”, define como os seus objectivos principais a harmonização de pontos de vista, a concertação de atitudes e a execução de acções comuns. A única obrigação assumida, nesta fase, pelos governos é a de se consultarem mutuamente sobre todas as questões importantes em política estrangeira»⁹⁰.

Posteriormente, a CPE começou a ser desenvolvida pelos Estados-membros, a partir da adopção do relatório de Davignon em 1970, pelos MNE, consistindo no estabelecimento de um processo de consulta e informação regular entre os Estados-membros sobre as grandes questões da política internacional, no sentido de concertações de posições⁹¹.

⁸⁸ Ver, “Relatório Davignon sobre os Problemas da União Política – Aprovado sob a forma de resolução dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 20 de Julho de 1970”, *In*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 146. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 75-76 (negrito meu).

⁸⁹ Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 359.

⁹⁰ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 3, Junho 1998, p. 29.

⁹¹ Ver, António Goucha Soares, *A União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 22. Ver, também, Derek W. Urwin, *The Community of Europe – A History of European Integration Since 1945*, 2nd ed., Longmann, London, 1995, p. 148.

O *Relatório de Davignon*⁹², «propõe a troca de informações e consultas entre os Estados-membros sobre questões de política externa, tendo como objectivo alcançar posições comuns ou, pelo menos, aproximar pontos de vista nesta matéria (...) este relatório marca o início das consultas regulares entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros ou começo da chamada Cooperação Política Europeia»⁹³.

Os avanços no sentido da construção de uma vertente política da Europa, dava os primeiros passos de forma tímida e modesta, no que concerne aos objectivos da concertação em matéria de política externa: «assegurar, mediante uma informação e consultas regulares, uma melhor compreensão mútua sobre os grandes problemas da política internacional, reforçar a solidariedade (dos Estados em causa) favorecendo uma harmonização dos pontos de vista, a concertação de atitudes e, sempre que se mostrar possível e desejável, acções comuns»⁹⁴. Este relatório «evoca o reforço ulterior da cooperação política, paralelamente ao desenvolvimento das estruturas e das tarefas das comunidades: os governos esforçar-se-ão por suprimir as divergências entre as suas políticas externas que possam constituir obstáculo numa ocasião em que se encara a criação de uma união monetária. Por último, estabelece-se ligação entre a integração económica e política: os Estados candidatos às comunidades deverão aderir ao *gentleman's agreement* do Luxemburgo»⁹⁵.

Etienne Davignon desenhou os mecanismos de consulta da política externa:

- uma reunião semestral de Ministros dos Negócios Estrangeiros que poderia ser substituída por uma Conferência de Chefes de estado ou de Governo;

⁹² Relembre-se que a presidente do Comité de Altos Servidores Públicos era a representante belga Etienne Davignon.

⁹³ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 191.

⁹⁴ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, *in*, Dicionário de Política Internacional, *op. cit.*, p. 141.

⁹⁵ *Ibidem*.

- um Comité político integrado por directores de assuntos políticos dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que reuniriam quatro vezes por ano para preparar as decisões dos ministros;
- um Comité de Altos funcionários públicos para estudar as diversas questões surgidas;
- a Comissão é associada aos trabalhos, sempre que estes incidam sobre assuntos comunitários;
- o Presidente do Conselho de Ministros dirigiria uma comunicação anual ao Parlamento Europeu sobre o estado da Cooperação Política ⁹⁶;
- «os Ministros e os Membros da Comissão de Assuntos Políticos do Parlamento Europeu reunir-se-ão semestralmente para discutirem questões que sejam objecto de consultas no âmbito da cooperação em matéria de política externa» ⁹⁷.

Pierre-Henri Teitgen comenta da seguinte forma o Relatório Davignon: «quanta prudência e quanta reserva nesta primeira fase, tanto no que se refere aos objectivos definidos como ao processo adoptado (o mesmo não se pode dizer da organização)!» ⁹⁸.

Segundo Rogelio Bustamante e Juan Colsa, com «a criação de um Secretariado político prefigurado sob a sugestão de Willy Brandt teria como finalidade última, na opinião de alguns, a de exercer o direito de iniciativa para contribuir à elaboração das orientações gerais, mas aquela ideia não foi bem recebida pelo Presidente francês Pompidou» ⁹⁹.

Para Nuno Severiano Teixeira «tratava-se, basicamente de um sistema de consultas e de cooperação diplomática multilateral, em

⁹⁶ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29. João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, 4.ª ed., *op. cit.*, pp. 427-429. Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 106.

⁹⁷ Ver, “Relatório Davignon sobre os Problemas da União Política – Aprovado sob a forma de resolução dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 20 de Julho de 1970”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 146. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 76.

⁹⁸ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, *op. cit.*, p. 140.

⁹⁹ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 106.

relação aos grandes problemas internacionais, porém, sempre fora e ao lado do quadro comunitário e a um nível estritamente intergovernamental. Ao longo da década de 70, a CPE veria, progressivamente aperfeiçoada a sua estrutura e funcionamento e alargado o seu campo de aplicação»¹⁰⁰.

A CPE surge assim, em 1970, como um instrumento diplomático criado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros (MNE) da CEE, com o objectivo de desenvolver a cooperação no domínio da política externa, unificando a capacidade de acção e intervenção dos Estados-membros, através de uma harmonização de perspectivas, procurando uma unidade de posicionamento.

João Matos Proença refere que «o objectivo fundamental da CPE é a afirmação da identidade europeia em matéria de política externa, visando fornecer uma imagem em termos políticos ajustados à dimensão da CEE no campo económico»¹⁰¹. Também Ramiro Ladeiro Monteiro refere que a CPE «visa uma acção comum por parte de todos os Estados Membros da UE»¹⁰², através de uma abordagem que se pretende una e coesa»¹⁰³.

De uma forma geral, «o Relatório Davignon tratava fundamentalmente de instaurar certas práticas nas relações diplomáticas e melhorar os mecanismos de consulta e coordenação prévias às decisões. A multiplicação de reuniões facilitou o entendimento mútuo e caminho para a institucionalização da concertação política»¹⁰⁴.

As medidas previstas pelo referido *Relatório* foram postas em prática a partir de Novembro de 1970, celebrando-se as reuniões ministeriais e adoptando os Estados europeus posições conjuntas em problemas graves como o conflito do Médio Oriente, as relações Leste-Oeste,

¹⁰⁰ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, p. 125.

¹⁰¹ Ver, João Matos Proença, “A Cooperação Política Europeia”, *Estratégia*, N.º 4, Inverno, 1987-88, p. 160.

¹⁰² O autor refere UE, contudo, deve-se entender CEE, uma vez que neste período ainda não existia a EU. Para além de que quando a UE é criada pelo Tratado de Maastricht, a CPE deixa de existir, uma vez que se cria a PESC.

¹⁰³ Ver, Ramiro Ladeiro Monteiro, *A África na Política de Cooperação Europeia*, ISCSP, Lisboa, 1997, p. 119.

¹⁰⁴ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 107.

a política mediterrânica, e as relações com os EUA e a União Soviética¹⁰⁵.

Os mecanismos desenhados foram, posteriormente, reforçados na Cimeira de Paris em 1972, na qual se decidiu que os Ministros dos Negócios Estrangeiros se reunissem quatro vezes por ano, em vez de duas vezes. Cerca de um ano depois, a 14 e 15 de Dezembro de 1973, na Cimeira de Copenhaga, ficou estipulado uma nova intensificação das consultas com frequentes reuniões dos Chefes de Estado, para além da definição das grandes orientações da política europeia e o estabelecimento de sessões de urgência no caso de crises, para apresentar uma posição comum¹⁰⁶.

Novamente, por iniciativa francesa, a 5 de Novembro de 1971, através do presidente Pompidou, propõe-se a realização da Conferência de Paris, que viria a ficar reconhecida como a «conferência cimeira». Pompidou refere a propósito da Cimeira de Paris, que «não se reunirá senão quando permitir chegar à afirmação da Europa como entidade distinta, como uma voz distinta, à afirmação da sua individualidade relativamente às superpotências».¹⁰⁷.

3.2.2. *A Cimeira de Paris 1972: a “União Europeia” enquanto Objectivo Político*

Entre 1972 e 1974, as restantes cimeiras, teriam mais um carácter de «perfil institucional». No entanto, é de relevar, a **Conferência de Paris de 1972**¹⁰⁸, pela sua importância simbólica, já que foi nesta Cimeira, que pela primeira vez se utilizou o termo «União Europeia» enquanto objectivo político. Sendo também em Paris, a 19 de Outubro de 1972, que os nove Chefes de Estado e de Governo da Comunidade se encontraram pela primeira vez. Nesta cimeira

¹⁰⁵ Idem, pp. 106-107.

¹⁰⁶ Idem, p. 106.

¹⁰⁷ Ver, Charles Zorgbibe, “Paris (Conferência cimeira de)”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, p. 417.

¹⁰⁸ Idem, pp. 417-418.

ficou ainda prevista a elaboração de um relatório até ao final de 1975, sobre a cooperação política e a reforma institucional¹⁰⁹.

Nesta Cimeira, o objectivo principal seria o de «transformar, até 1980, no respeito absoluto pelos tratados, o conjunto das relações entre os Estados-membros numa União Europeia»¹¹⁰.

Também João Mota Campos refere que, após a cimeira, os Estados-membros declararam, «a sua intenção de transformar, antes do fim da década, o conjunto das suas relações numa União Europeia».¹¹¹

Da reunião em Paris, e no que concerne à vertente da política externa, os Chefes de Estado e de Governo dos nove, concluíram o seguinte:

(...)

10. *Os Chefes de Estado e de Governo afirmam que os esforços visando a construção da Comunidade só ganham pleno sentido se os Estados-Membros conseguirem actuar conjuntamente para fazerem face às responsabilidades crescentes da Europa no mundo.*

(...)

14. (...) *consideram que a cooperação política entre os Estados-Membros no domínio da política externa se iniciou de uma forma satisfatória e deverá ainda ser melhorada (...)*¹¹².

Apesar do objectivo de instituir uma União Europeia, antes do fim da década, como enunciado na cimeira, ter ficado expresso, apenas viria a ser alcançado, precisamente vinte anos depois, com o Tratado de Maastricht (da União Europeia)¹¹³.

¹⁰⁹ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 107.

¹¹⁰ Ver, Charles Zorgbibe, “Paris (Conferência cimeira de)”, *in*, Dicionário de Política Internacional, *op. cit.*, p. 417.

¹¹¹ Ver, João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, *op. cit.*, p. 514.

¹¹² Ver, “Reunião em Paris, em 20 de Outubro de 1972”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 146. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, p. 87. Para ver os principais conclusões, no respeitante às várias matérias abordadas na Cimeira de Paris de 1972, Ver ainda da mesma obra, pp. 85-87 (negrito meu).

¹¹³ Ver, a título meramente exemplificativo, Alfredo Sousa de Jesus, “Tratado de Maastricht (1992)”, *In*, Carlos Coelho (Coord.), *op. cit.*, pp. 329-330.

3.2.3. ***O 2.º Relatório Davignon: a Criação de um Sistema de Cooperação em matéria de Política Externa***

Tendo por base o primeiro *Relatório Davignon* e a Cimeira de Paris, de 19 e 20 de Outubro de 1972, irá posteriormente surgir, um segundo *Relatório Davignon*, tendo em vista o incremento da cooperação política. Sendo assim, «a 23 de Julho de 1973 foi redigido um segundo «Rapport Davignon», relativo também à cooperação em matéria de política externa, avançando na construção de uma política comum: «*cada Estado comprometer-se-á a não fixar definitivamente a sua própria posição sem ter consultado os demais no marco da cooperação política*»¹¹⁴. Como no primeiro *Relatório*, os Ministros dos Negócios Estrangeiros, agora dos nove, foram convidados a apresentar uma nova proposta tendo em vista a melhoria da cooperação política a nível europeu; dessa proposta sairia o segundo *Relatório Davignon*, apresentado a 23 de Julho de 1973.

Dele se destaca o seguinte:

A Europa precisa agora de consagrar a sua posição no mundo como uma identidade distinta, especialmente nas negociações internacionais com influência decisiva para o equilíbrio internacional e para o futuro da Comunidade Europeia.

É pois, essencial que, no espírito das conclusões da Conferência a Cimeira de Paris, a cooperação entre os Nove no domínio da política externa se processe de forma a permitir à Europa dar um contributo original para o equilíbrio internacional. A Europa quer realizar essa tarefa, em conformidade com a sua vocação de abertura, de progresso, de paz e de cooperação. (...)

Os Governos consultar-se-ão sobre todas as questões importantes no domínio da política externa e estabelecerão prioridades. (...)

Os Ministros consideram que a cooperação em termos de política externa deve ser realizada na perspectiva da União Europeia.

No futuro, é da maior importância procurar posições comuns no que respeita aos principais problemas internacionais¹¹⁵.

¹¹⁴ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, pp. 106-107.

¹¹⁵ Ver, “Segundo Relatório Davignon sobre Cooperação Política – Apresentado a 23 de Julho de 1973”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 146. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 89-90 (negrito meu).

Este segundo relatório, apesar de ter constituído mais um marco importante no desenvolvimento da construção política europeia, «estabeleceu um razoável sistema de cooperação no âmbito da política externa, embora insuficiente, porque as decisões importantes eram remetidas aos chefes de Estado e de governo»¹¹⁶.

Apesar dos avanços já alcançados, na década de 70, a CPE ainda «era um sistema de cooperação à margem das Comunidades Europeias, tal como a prática das Cimeiras Europeias. Daí a necessidade de o inserir no quadro comunitário e institucionalizar as Cimeiras, o que será concretizado mais tarde»¹¹⁷.

Contudo, apesar dos esforços e da vontade política enunciados na Cimeira de Paris, os resultados desta julgaram-se escassos, sobretudo no caminho para a institucionalização da cooperação política. Em parte, devido também, às múltiplas mutações do cenário internacional na época, nomeadamente, a crise do petróleo de 1973, o boicote árabe, a proposta americana de criar uma organização ocidental para a energia e da realização de uma nova Carta Atlântica¹¹⁸.

3.3. A 2.^a Fase da Cooperação Política Europeia (CPE)

3.3.1. Cimeira de Copenhaga (1973): a necessidade de a Europa falar a uma só voz

Por iniciativa da França, através do presidente Pompidou, sugeriu-se ao Primeiro-ministro dinamarquês, Anter Joergensen, a convocação de uma nova Cimeira, a reunir em Copenhaga a 14 e 15 de Dezembro de 1973¹¹⁹.

Apesar de alguns avanços já conseguidos, «a prática da Cooperação Política entre os Estados-membros foi sendo intensificada ao longo da década tendo sido aprovado, na cimeira de Copenhaga de 1973, que seria neste quadro que se deveriam definir os princípios de política externa no confronto de terceiros Estados, e afirmar a posição da Europa sobre os grandes temas da política mundial»¹²⁰.

¹¹⁶ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 191.

¹¹⁷ *Idem*, pp. 191-192.

¹¹⁸ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 108.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Ver, António Goucha Soares, *A União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 22.

Foi na Cimeira de Copenhaga de 1973, que se declarou **«a comum vontade de ver a Europa falar com uma mesma voz nos grandes assuntos do mundo»**, tendo também, sido reiterada a vontade e decidido continuar com as Cimeiras, mas *«quando as circunstâncias as façam oportunas e quando os impulsos ou a definição de novas orientações para a construção europeia sejam necessários»*; no entanto o seu comunicado final revelou fragilidade quanto a decisões concretas reais ¹²¹. Nesta cimeira, os Estados-membros reafirmaram a intenção de *«transformar o conjunto das suas relações numa União Europeia»*¹²², e foram igualmente *«definidos os elementos fundamentais da identidade europeia ou as características do que é ser europeu»* ¹²³.

Os chefes de Estado e de Governo, elaboram assim, a *«declaração sobre identidade europeia»*¹²⁴, aprovada a 14 de Dezembro em Copenhaga, lembrando que nesta cimeira *«estabeleceram um sistema de cooperação política com a finalidade de chegarem a atitudes concertadas e, tanto quanto for possível e desejável, a acções comuns. Pretendem desenvolver esta cooperação»* ¹²⁵.

A Cimeira de Copenhaga, *«constitui mais um marco o desenvolvimento da CPE»*¹²⁶, e assume cumulativamente uma importância fundamental, na construção política europeia, uma vez que tenta *definir* o paradigma do que é “ser europeu”, através da definição dos elementos fundamentais da identidade europeia, condição primordial, para a construção da vertente política das comunidades, e para o seu ulterior relacionamento com os restantes países do mundo.

Os nove países membros das Comunidades Europeias entenderam ser chegada a altura de redigir um documento sobre a identidade europeia, permitindo uma melhor definição das suas relações com

¹²¹ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, p. 108.

¹²² Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 191.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, *in, Dicionário de Política Internacional op. cit.*, p. 140.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

os outros países do mundo, bem como as responsabilidades por eles assumidas e qual o lugar que ocupam nas questões mundiais. Decidiram definir esta identidade sob uma perspectiva dinâmica e com a intenção de a aprofundar posteriormente à luz da evolução da construção europeia. (...)

Os nove têm a vontade política necessária para concretizar a construção europeia (...) Em conformidade com as decisões da Conferência de Paris, os Nove reiteram a intenção de, antes do final da década em curso, transformarem o conjunto do seu relacionamento numa União Europeia. (...) a construção europeia (...) está aberta às outras nações europeias que partilhem os mesmos ideais e os mesmos objectivos. (...) Embora, no passado, os países europeus possam ter desempenhado individualmente um papel importante na cena internacional, hoje, os problemas internacionais dificilmente poderão ser resolvidos numa base individual. (...)

*A Europa dos Nove está consciente dos deveres internacionais que a unificação impõem. (...) Pretendem, desta forma, desempenhar um papel activo nos assuntos mundiais e contribuir, no respeito dos objectivos e dos princípios da Carta das Nações Unidas, (...). Esta vontade deve conduzir progressivamente os Nove à definição de posições comuns no domínio da política externa*¹²⁷.

José P. Teixeira Fernandes, refere que «o segundo impulso teve o seu início com o relatório de Copenhaga (1973), (...) onde foi introduzida, pela primeira vez a noção de uma “identidade europeia”»¹²⁸, o que constitui «mais um marco no desenvolvimento da CPE»¹²⁹, uma vez que, «a ligação entre valores e relações externas é fundamental para compreensão tanto do passado, como do futuro, da política externa europeia»¹³⁰.

¹²⁷ Ver, “Declaração de Copenhaga sobre a Identidade Europeia – Adoptada na Cimeira de Copenhaga em 14 de Dezembro de 1973”, in, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 146. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 90-91 (negrito meu).

¹²⁸ Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 360.

¹²⁹ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁰ Ver, Maria João Militão Ferreira, *A Política Externa Europeia Uma Reflexão sobre a UE como Actor Internacional*, ISCSP, Lisboa, 2005, p. 199.

Convém realçar, que nesta cimeira, já eram nove os membros da CEE, uma vez que já tinham aderido em 1972, a Grã-Bretanha, a Dinamarca e a Irlanda. E, é este grupo, que vai dar um novo impulso, no sentido da construção da Europa política. Embora de forma diferente em relação ao passado, uma vez que, «a intenção dos governantes dos Nove parece mais modesta, e a sua atitude mais lúcida: importa conseguir, à margem do domínio da interpretação das Comunidades, um certo paralelismo na elaboração das políticas nacionais, deixando intactos os diversos sistemas governamentais»¹³¹. Consequentemente à Cimeira de Copenhaga, para além das medidas de natureza administrativa¹³² efectivadas, foram também adoptadas medidas de cariz político, tendo em vista intensificar a cooperação em matéria de política externa. As sessões ministeriais passaram de duas para quatro anuais, podendo, inclusive os ministros, reunir-se a título da cooperação política quando se encontrem «noutras ocasiões»,¹³³ e o comité político passa a reunir uma vez por mês, criando-se, também, grupos de trabalho; ao nível do sistema de comunicações foi criada uma rede telex especial (COREU)¹³⁴.

Ainda desta cimeira resultou, entre outros aspectos, «como regra geral», os Estados a não tomarem uma posição nacional antes de terem consultado os seus parceiros. (...) Trata-se de uma simples declaração de intenções; de qualquer maneira, o recurso à consulta fica subordinado à existência de uma boa vontade unânime»¹³⁵. Para além do relatório de Copenhaga ter, «définit d'une manière plus précise les objectifs et les obligations de la coopération politique»¹³⁶.

¹³¹ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, in, *Dicionário de Política Internacional op. cit.*, p. 140.

¹³² Idem, pp. 141-143.

¹³³ Idem, p. 141.

¹³⁴ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁵ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, in, *Dicionário de Política Internacional, op. cit.*, p. 142.

¹³⁶ Ver, João Matos Proença, “A Cooperação Política Europeia” (Anexos-Le rapport de Copenhague), *Estratégia*, N.º 4, Inverno, 1987-88, p. 167.

Continuando a linha de pensamento, Charles Zorgbibe, refere ainda, num tom algo crítico, relativamente, aos avanços no âmbito da cooperação política, alcançados com os relatórios do Luxemburgo e de Copenhaga, o seguinte:

*Os relatórios do Luxemburgo e de Copenhaga não devem iludir-nos: apresentam a vantagem de reintroduzir, dez anos após o malogro do plano Fouchet, a ideia de uma harmonização das diplomacias oeste-europeias; porém, o sistema de cooperação intergovernamental que descrevem fica aquém daquele que previa (...) o plano Fouchet. Por esta razão, o projecto de “União de Estados” de 1961 instituiu uma verdadeira organização internacional, baseada num tratado, dotada de personalidade jurídica e de órgãos próprios, dispondo de serviços administrativos e de um orçamento, os sistemas actuais de cooperação resultam de acordos informais e não se apoiam em qualquer estrutura permanente – os responsáveis pelas políticas externas nacionais não estão obrigados, juridicamente, a participar nas reuniões periódicas previstas; (...) outra diferença importante: a “União de Estados” recebia competência para tentar unificar não somente a política externa mas também a política de investigação e de cultura, e sobretudo a política de defesa; as reuniões ministeriais previstas no acordo de 27 de Outubro de 1970 tiveram que se limitar às questões de política externa. Foi sobre estas frágeis bases que se encetou uma verdadeira cooperação política – sistema muito flexível, centrado sobre nove políticas paralelas (...) às quais se substituiu por vezes uma política comum*¹³⁷.

António Figueiredo Lopes salienta, que é a partir da Declaração de Copenhaga, que é introduzida, «pela primeira vez na história da Europa, a noção de «identidade europeia» fundada sobre o reconhecimento de valores comuns, tendo em vista aprofundar e definir melhor as relações entre as comunidades europeias e os outros países do mundo, numa perspectiva dinâmica»¹³⁸.

¹³⁷ Ver, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, p. 142 (negrito meu).

¹³⁸ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

Como a história da construção europeia nos tem ensinado, as principais propostas da construção de uma Europa política, têm surgido de iniciativas e/ou do empenho francês. Mas, essa mesma história, também nos tem demonstrado, que tem sido por falta de vontade da França que a Europa Política, por vezes, não tem avançado. A França propõe avanços para a Europa de natureza política, que ela própria, posteriormente, vai rejeitar ou desinteressar-se. Neste caso particular, da cooperação política, sucedeu-se precisamente isso; a proposta inicial da realização da Cimeira de Copenhaga, parte do presidente francês, Georges Pompidou, para mais tarde se ter demarcado da intenção de promover uma institucionalização das Cimeiras, optando antes, por adoptar uma postura própria em questões de defesa, nas relações com os países produtores de petróleo, e na realização da União Económica e Monetária¹³⁹. Nesta cimeira, se pela primeira vez se faz apelo à necessidade de a Europa falar a uma só voz nos principais assuntos mundiais, também se torna essa mesma vontade de falar a uma só voz e de se afirmar a nível internacional, deficitário desde a sua proclamação, uma vez que a realização das futuras cimeiras dependeria de circunstâncias «oportunas» e «necessárias».

A reunião proclama uma intenção mas sem muita vontade de avançar verdadeiramente. Ainda a cooperação política estava na sua fase embrionária e já era precária, por estar ávida de uma verdadeira vontade dessa natureza.

3.3.2. *A Cimeira de Paris (1974): a Construção da Europa Política*

Com a morte de George Pompidou, a 2 de Abril de 1974, e após as eleições presidenciais de Maio do mesmo ano, Valéry Giscard d'Estaing, assumiu a presidência da França. Também na Alemanha,

¹³⁹ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, pp. 108-109. Veja-se, também, as (difíceis) situações políticas internas do Primeiro-ministro britânico, Edward Heath, e do Chanceler alemão, Willy Brandt. As situações políticas internas da França, da Grã-Bretanha e da República Federal Alemã, não podem deixar de ser tidas em contas, como mais um travão ao avanço da cooperação política europeia. Logo, no ano seguinte, em 1974, esta crise reflectir-se-ia, na alternância das lideranças dos três Estados europeus, tendo surgido cumulativamente, uma nova esperança na construção europeia, através de três líderes que muito vieram a contribuir e a impulsionar o avanço (político) da Europa, Valéry Giscard d'Estaing, na França, Helmut Schmidt, na República Federal Alemã, e Harold Wilson, na Grã-Bretanha.

Willy Brandt, era substituído por Helmut Schmidt, novo chanceler alemão. Após esta mudança de lideranças na França e na Alemanha, praticamente simultâneas, entra-se num novo ciclo, no âmbito da construção da Europa *política* e da CPE.

No próprio ano que assumiram funções, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, convocaram a sétima cimeira desde o Tratado de Roma, a realizar-se em Paris, a 9 e 10 de Dezembro de 1974. Da Cimeira de Paris de 1974, saíram contributos importantes para a consolidação da vertente política das Comunidades Europeias, designadamente, a decisão de eleição do Parlamento Europeu¹⁴⁰ por sufrágio directo e universal¹⁴¹, a institucionalização das Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, passando agora a designar-se de Conselho Europeu¹⁴² e a assumir-se como órgão de direcção e decisão política das Comunidades, e a reunir-se três vezes por ano, acompanhados pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros. Todavia, o Conselho Europeu¹⁴³ permanecia um órgão estranho à estrutura institucional das Comunidades Europeias, e só viria a ser institucionalizado com o Acto Único. O Conselho Europeu, não fazia parte, porém, do comunicado final da Cimeira de Paris de 1974, mas antes uma expressão consagrada pela prática, em virtude de o presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, ter afirmado que os Chefes de Estado e de Governo passavam a reunir-se em Conselho Europeu¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Ver, entre outros, para uma breve compreensão da evolução e funcionamento do Parlamento Europeu, António Goucha Soares, *op. cit.*, pp. 182-190. Alfredo Sousa de Jesus & Carlos Coelho, “Parlamento Europeu”, *In*, Carlos Coelho (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005, pp. 227-230. Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 230-252.

¹⁴¹ As primeiras eleições para o Parlamento Europeu apenas ocorreram em 1979.

¹⁴² Ver, entre outros, para uma breve compreensão da evolução e funcionamento do Conselho Europeu, António Goucha Soares, *op. cit.*, pp. 152-157. Alfredo de Sousa Jesus, “Conselho Europeu”, *In*, Carlos Coelho (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005, pp. 80-81. Fausto de Quadros, *op. cit.*, pp. 224-229. João Mota de Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, *op. cit.*, pp. 219-237.

¹⁴³ Ver, Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Guia prático da PESC*, MNE: Lisboa, s. d., p. 3: «*foi criado o Conselho Europeu, veio atribuir ao Estado-membro que assegura a Presidência um papel que não cessaria de se reforçar, nomeadamente no que respeita ao relacionamento com países terceiros.*»

¹⁴⁴ Ver, António Goucha Soares, *op. cit.*, pp. 24 e 152-153. Ver, também, Derek W. Urwin, *op. cit.*, p. 174.

Esta cimeira foi uma das mais importantes, por algumas das reformas institucionais, e pelo impulso dado à Europa Política, como se pode verificar através da leitura das conclusões da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo de Paris de 1974:

(...)

2. (...) *consideram essencial garantir o avanço e a coesão das actividades comunitárias e do trabalho no âmbito da cooperação política.*
3. (...) *decidiram reunir-se, juntamente com os Ministros dos Negócios Estrangeiros, três vezes por ano ou sempre que necessário, no Conselho da Comunidade e no contexto da cooperação política.*
4. (...) *reafirmaram a sua determinação de adoptar posições comuns e coordenar a actuação diplomática em todas as áreas internacionais que afectem os interesses da Comunidade Europeia. O Presidente em exercício será o porta-voz dos Nove e apresentará as respectivas posições em termos de diplomacia internacional.*
13. (...) *consideram que já se iniciou o processo de transformação das relações entre os Estados-Membros, de acordo com a decisão tomada em Paris, em Outubro de 1972, e estão determinados a fazê-la avançar.*
*Consideram, pois, que chegou o momento de os Nove chegarem a acordo, o mais rapidamente possível, sobre o conceito de União Europeia. Consequentemente, e em conformidade com o desejo expresso na reunião de Paris, em Outubro de 1972, pelos Chefes de Estado e de Governo, confirmam a importância dos relatórios a cargo das instituições*¹⁴⁵.

José P. Teixeira Fernandes, refere mesmo, quanto ao andamento da CPE que «o seu mais importante desenvolvimento ocorreu (...) na Cimeira de Paris (1974), onde foi instituído, com carácter de regularidade (e à margem dos Tratados) um sistema de reuniões políticas, ao mais alto nível (Conselho Europeu), que passou a reunir

¹⁴⁵ Ver, “Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Nove, em 9 e 10 de Dezembro de 1974”, *in*, Keesing’s: Record of World Events”, Keesing’s World Wide, Cambridge, p. 26981. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 93-96, especialmente pp. 93-94 (negrito meu).

os Chefes de Estado (França)¹⁴⁶ e de Governo (restantes Estados-membros), com o objectivo de melhorar a coordenação da CPE»¹⁴⁷. Após a institucionalização das Cimeiras Europeias, os avanços fizeram-se sentir de imediato, em primeiro lugar pela criação de «uma estrutura orgânica institucional paralela à das três Comunidades Europeias», tendo em vista enquadrar o processo de *Cooperação Política Europeia* (CPE) nas áreas da política externa não cobertas pelos Tratados. (...) [Contudo] No âmbito da CPE sempre se entendeu que as questões relativas à defesa estavam fora do âmbito desses mecanismos»¹⁴⁸.

O facto de os Chefes de Estado e de Governo passarem a reunir-se em Conselho Europeu, teve consequências significativas na CPE, como refere António Figueiredo Lopes, na medida em que é reafirmado o objectivo de «implementar uma diplomacia concertada em todos os domínios da política internacional ligados aos interesses da comunidade», e por outro lado, é estabelecida ao mais alto nível uma ponte entre a CPE e os assuntos comunitários, ficando acordado que «o Conselho Europeu se passe a reunir em Conselho da Comunidade e a título de cooperação política»¹⁴⁹.

Os Tratados apenas tinham referências à vertente económica e comercial, como facilmente se compreende pelo objectivo das três Comunidades juridicamente institucionalizadas. Mesmo quando os Tratados se referiam à política externa, era numa perspectiva de cariz sobretudo, económico e comercial, e não à política externa no sentido de uma *high politics*.

Todavia, este processo paralelo ao das Comunidades Europeias, tratava de matérias pertencentes ao núcleo duro da soberania, sem

¹⁴⁶ A França era representada pelo Chefe de Estado, diferentemente de outros países; devido ao seu sistema semipresidencial, o Chefe de Estado é, simultaneamente, Chefe do Governo. Ver, a título de exemplo, para uma breve compreensão do sistema constitucional francês, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 7.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 161-180, especialmente, pp. 173-176. Ver, ainda, para uma compreensão dos regimes políticos e sistemas de governo, António José Fernandes, *Introdução à Ciência Política*, Porto Editora, Porto, 1995, pp. 143-158.

¹⁴⁷ Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 360.

¹⁴⁸ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 193. Ver, ainda, Charles Zorgbibe, “Cooperação Política Europeia”, in, *Dicionário de Política Internacional*, *op. cit.*, pp. 141-143.

¹⁴⁹ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

suporte normativo, que «envolveu um mecanismo de troca de informações e de cooperações segundo regras clássicas, não tinha base jurídica precisa e ia para além das atribuições que os Tratados Constitutivos conferiam às instituições»¹⁵⁰.

Apesar da CPE ser desenvolvida pelos Nove Estados, numa área sensível aos Estados-membros, mas sem suporte normativo, «é, de facto, um desenvolvimento intergovernamental, que vem coexistir, ainda que fora do âmbito dos Tratados, com as Comunidades Europeias, caracterizadas por uma lógica de integração e assentes no *método comunitário*. Dizemos fora do âmbito dos Tratados, porque toda esta evolução não se traduziu em nenhuma modificação dos Tratados Constitutivos. Houve apenas uma prática consensual que foi sendo reconhecida com base na necessidade da concertação política»¹⁵¹.

3.3.3. *O Relatório Tindemans (1975): a Realização a União Europeia*

Na sequência do comunicado final da Cimeira de Paris de 1974, e porque concomitantemente, os Estados-membros entenderam «como oportuno que os Nove se ponham de acordo o mais cedo possível sobre um conceito de União a ser adoptado por todos»¹⁵², a pedido do Conselho, acordaram que Leo Tindemans, Primeiro-Ministro da Bélgica, apresentasse um relatório global aos Chefes de Governo antes do final de 1975. Este relatório acabaria por ficar designado – Relatório Tindemans¹⁵³ sobre a União Europeia, porque o desiderato que pretendia era o da realização de uma *União Europeia*. O relatório vem acentuar a necessidade de um aumento substancial das competências do Parlamento Europeu, a criação de uma União Económica e Monetária, e a definição de uma política externa comum, para além de uma série de medidas tendo em vista o aprofundamento

¹⁵⁰ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 193.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵³ Ver, Charles Zorgbibe, *Histoire de la Construction Européenne*, *op. cit.*, pp. 181-193. Dusan Sidjanski, *op. cit.*, pp. 62-67. João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, 4.^a ed., *op. cit.*, p. 412.

e melhoramento das comunidades¹⁵⁴. Também «**salientou a importância de dotar a comunidade de uma política externa comum, com vista à sua afirmação como verdadeiro actor da política mundial**, sugerindo, entre outras medidas, a criação de um centro único de decisão para pôr fim à rigidez da distinção entre as reuniões dos ministros em Conselho da Comunidade e as reuniões de ministros no âmbito da CPE»¹⁵⁵.

O referido relatório «é particularmente importante no âmbito do estudo da coerência horizontal, ou seja, da relação estabelecida entre os assuntos comunitários e os assuntos eminentemente políticos»¹⁵⁶, porque permite, ou deveria permitir, uma maior coerência da política externa, no âmbito económico e político. É nesta linha que o Relatório Tindemans, tendo em vista uma maior coerência, «pretendia eliminar, através da proposta de criação de um centro único de decisão em matéria de política externa»¹⁵⁷.

Pese embora a intenção e o contributo facultados, no sentido da criação da União Europeia, «este relatório não encontraria o sucesso desejado, devido ao facto de existirem grandes divergências entre os Estados-membros. Apesar disso, ficou decidida a apresentação de relatórios anuais por parte da Comissão e dos Ministros dos Negócios Estrangeiros sobre os progressos no sentido da realização da União Europeia, constituindo desta forma um importante precedente»¹⁵⁸. Como se pode verificar, mais uma vez, os Estados têm receio de avançar massivamente em matérias classicamente pertencentes ao núcleo duro da soberania.

¹⁵⁴ Ver, parte respeitante ao reforço das instituições, “Relatório Tindemans Sobre a União Europeia – Apresentado a 29 de Dezembro de 1975 e submetido aos Conselhos Europeus do Luxemburgo e de Bruxelas, do ano seguinte”, *in*, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 326. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 112-114.

¹⁵⁵ Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 360. Ver, igualmente, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30 (negrito meu).

¹⁵⁶ Ver, Maria João Militão Ferreira, *op. cit.*, p. 200.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 194.

Ainda no relatório Tindemans, no que respeita à vertente política da proposta União Europeia e à política externa, constava o seguinte:

A opinião europeia perdeu, ao longo dos anos, um fio condutor – o consenso político dos países sobre as razões que nos movem nesta obra comum e as características que lhe queremos conferir. Antes de mais, há que restabelecer esta visão, se queremos construir a União Europeia.

(...) Os nossos povos preocupam-se com os problemas e com os valores novos não contemplados nos tratados; constam que a União política não surge automaticamente com a integração das economias.

(...) A opção fundamental dos fundadores da Europa, enunciada nos Tratados de Roma e de Paris, era uma união cada vez mais estreita entre os nossos povos. Esta é ainda hoje a nossa opção.

(...) As Conferências de Paris de 1972 e de 1974 escolheram a União Europeia para ser, na fase actual da construção europeia, o instrumento desses esforços. [Propostas do Relatório Tindemans:]

(...) A União Europeia implica que dêmos uma imagem de coesão ao mundo exterior. A nossa acção deverá passar a ser comum em todos os domínios essenciais das relações externas, quer se trate de política externa, de segurança, de relações económicas ou de cooperação. Pretende-se assim defender os nossos interesses, mas também pôr a nossa força colectiva ao serviço da justiça e do direito nos debates mundiais.

*(...) Proponho desde já que decidamos em regra geral aquilo que foi a prática constante dos últimos anos, ou seja, **definir uma política comum e agir conjuntamente neste âmbito**, com as restrições que isso implica, em todos os casos em que surjam problemas políticos importantes ou crises, na Europa e na região do mediterrâneo.*

(...) Deveremos, mais do que no passado, reflectir sobre os problemas que se colocam à União Europeia numa perspectiva a médio prazo das nossas relações externas. Proponho que os Ministros dos Negócios Estrangeiros apresentem no Conselho Europeu sugestões sobre a forma como proceder a esta reflexão comum.

(...) A construção da União Europeia não é fácil. Mas é essencial e merece os esforços de todos. (...) para fazermos ouvir a nossa voz no mundo com a força da União ¹⁵⁹.

Para António Figueiredo Lopes, tratava-se de um relatório bastante ambicioso que encarava a realização de acções comuns «em todos os domínios essenciais das relações externas, quer se trate de políticas estrangeiras, de segurança, de relações económicas ou de cooperação» ¹⁶⁰.

Luís de Sá salienta inclusive, que este relatório «pretendia mesmo passar da mera cooperação política a uma verdadeira política externa comum, o que implicaria designadamente a subordinação dos pontos vista minoritários aos maioritários, com evidente prejuízo para a soberania e independência dos Estados, mesmo no plano estritamente formal. Estas tentativas, porém, falharam. Também aqui isso não representou o abandono da ideia de uma política externa da CEE. Esta, na altura do Relatório Tindemans, já vinha a ser progressivamente implementada e continuou ulteriormente a sê-lo» ¹⁶¹.

O Relatório Tindemans surge como o culminar de um ciclo no âmbito da CPE, mas também encerra esse mesmo ciclo iniciado na de década 70, já que este processo, como salienta José P. Teixeira Fernandes, «esgotou-se com a elaboração do relatório Tindemans (1975), cujas propostas de fazer avançar a construção europeia na área política e de a dotar das instituições e dos instrumentos necessários à prossecução de uma política externa, foram consideradas demasiado ambiciosas pelo que não foram implementadas» ¹⁶².

¹⁵⁹ Ver, “Relatório Tindemans Sobre a União Europeia – Apresentado a 29 de Dezembro de 1975 e submetido aos Conselhos Europeus do Luxemburgo e de Bruxelas, do ano seguinte”, in, “Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950-1982”, Parlement européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, p. 326. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 106-115. Ver, também, “Reacção do Conselho ao Relatório Tindemans”, in, Keesing’s: Record of World Events”, Keesing’s World Wide, Cambridge, p. 28174. In, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 93-96, e p. 118 (negrito meu).

¹⁶⁰ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶¹ Ver, Luís Sá, *Soberania e Integração na CEE*, Caminho, Lisboa, 1987, p. 239.

¹⁶² Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 360.

Todavia, «colocou de modo claro os problemas que inevitavelmente se levantam sempre que se encara a questão e uma política externa comum, problemas que se mantêm com uma actualidade flagrante»¹⁶³.

3.4. A 3.^a Fase da Cooperação Política Europeia

Nas palavras de Nuno Severiano Teixeira, «na década de 70, a CPE veria, progressivamente aperfeiçoada a sua estrutura e funcionamento e alargado seu campo de aplicação. De tal modo que já na década de 80, um conjunto de mudanças quer externas, quer internas à própria Comunidade, viriam favorecer, para não dizer que vieram obrigar uma maior formalização institucional e à associação da CPE e da CEE no quadro da União Europeia»¹⁶⁴.

Depois de passados cerca de seis anos, sem grandes iniciativas, no sentido de impulsionar a construção da Europa *Política* e a CPE, no início da década de 80, entra-se noutra ciclo da construção europeia.

3.4.1. O Relatório de Londres (1981): os Objectivos da CPE

Em primeiro lugar, este novo ciclo inicia-se com o *Relatório de Londres*, em Outubro de 1981, por iniciativa do Ministro dos Negócios Estrangeiros inglês, Lorde Carrington, dadas as suas preocupações com as dificuldades da CPE para fazer face às crises internacionais, e por isso, apresentou um relatório sobre a matéria¹⁶⁷.

No *Relatório de Londres*, em primeiro lugar, são esclarecidos os objectivos da CPE. Seguidamente, os Ministros dos Negócios Estrangeiros, apesar de terem reconhecido que «a CPE se tornou ao longo dos anos num elemento central da política externa de todos os Estados-membros (...) manifestam-se, contudo, preocupados com o facto de a Europa estar longe de assumir, no sistema das relações internacionais, uma função compatível com o seu poder económico e o seu efectivo peso político. Comprometeram-se, em consequência,

¹⁶³ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁴ Ver, Nuno Severiano Teixeira, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶⁵ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30.

a reformular os objectivos da CPE e introduzir melhorias nos respectivos procedimentos»¹⁶⁶.

Do *Relatório de Londres* destacam-se os seguintes pontos:

- a CPE deve passar a ter como resultado essencial que as questões internacionais sejam tratadas pelos europeus através de «uma abordagem coerente e única»;
- introduz-se o compromisso, nunca antes subscrito pelos Estados-membros, de nenhum deles «fixar posições definitivas ou lançar iniciativas nacionais relativamente a questões importantes de política estrangeira que afectem o conjunto dos Estados-membros, sem antes consultar todos os parceiros»;
- os Estados-membros, comprometem-se, também, a fazer esforços no sentido de se vir a alcançar uma posição comum europeia;
- os Estados-membros, concordaram em «manter uma abordagem flexível e pragmática relativamente a certos problemas de política estrangeira na área da segurança»;
- a Comissão passa a estar presente em todos os níveis da CPE e o papel da presidência é reforçado, ficando esta assistida por uma equipa de funcionários destacados das três presidências anteriores e seguintes, sob uma fórmula de *troika*¹⁶⁷;
- podendo ser convocada em 48 horas e a pedido de três países uma reunião de ministros ou do Comité Político, face à emergência de qualquer processo em crise¹⁶⁸;
- «a CPE fosse assistida por um elenco de especialistas em matéria de política externa a fim de poder ser dado maior apoio e continuidade ao processo»¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Ver, Ministério dos Negócios Estrangeiros, *op. cit.*, p. 3: «O *Relatório de Londres* (Outubro de 1981) instituiu a “Troika”, associando à Presidência os diplomatas das Presidências precedente e subsequente». Veja-se ainda, a referência elucidativa à cerca das particularidades desta “Troika”, «Ao contrário do significado do termo, a “Troika” inclui habitualmente quatro representantes e foi instituída para introduzir um elemento de continuidade face à rotação semestral das presidências, permitindo associar à Presidência em exercício o Estado-membro que a procedeu nessa função e aquele que lhe sucederá. A Comissão representa o único elemento de continuidade na representação externa da UE no âmbito da PESC, pelo que se entende que deveria estar sempre presente na Troika».

¹⁶⁸ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶⁹ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 28.

Para além das medidas supra referidas, «no seguimento deste relatório, a CPE sofre alguns desenvolvimentos importantes. Pela primeira vez é feita uma referência ao dever de solidariedade entre os Estados-membros ao nível da definição das políticas externas»¹⁷⁰.

O *Relatório de Londres*, sobre a CPE, viria a ser aprovado no Conselho Europeu de Londres, a 26 e 27 de Novembro de 1981, pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros. Neste Conselho, destaca-se ainda o facto de os países comunitários aceitarem o reconhecimento da necessidade de os seus Ministros dos Negócios Estrangeiros discutirem «aspectos políticos de segurança»¹⁷¹.

De forma quase paralela ao Relatório de Londres, sucedeu-se a elaboração de um projecto de Tratado com vista à realização da União Europeia, sobre a iniciativa de Hans-Dietrich Genscher e Emílio Colombo, Ministros dos Negócios Estrangeiros da Alemanha e da Itália, respectivamente.

3.4.2. *Do Plano Genscher-Colombo (1981) à Declaração solene sobre a União Europeia*

Na mesma linha de pensamento, José P. Teixeira Fernandes, salienta que «o terceiro impulso surgiu já nos anos 80 e teve a sua origem no Plano Genscher-Colombo (1981), que acabou por ser transformado pelo Conselho Europeu de Estugarda (1983) na Declaração solene sobre a União Europeia (embora antes tivesse sido esvaziado de alguns dos seus aspectos mais inovadores)»¹⁷².

O Plano Genscher-Colombo viria, igualmente e novamente, relançar o debate acerca da cooperação europeia em matéria de defesa, assunto que tinha praticamente sido colocado «de parte» desde o malogro da CED em 1954. A CPE, nos anos 80, «surge como um dos dispositivos privilegiados, desde que em 1981 Genscher e Colombo programaram a sua extensão às questões de defesa. Em 1983, o Parlamento Europeu discutiu dois importantes relatórios sobre defesa

¹⁷⁰ Ver, Maria João Militão Ferreira, *op. cit.*, p. 200.

¹⁷¹ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷² Ver, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, pp. 360-361.

(Fergusson e Haagerup) e a partir de 1984 os sete tentaram a reactivação da União da Europa Ocidental, à qual Portugal pediria para aderir»¹⁷³.

Desta iniciativa, «o aspecto mais controverso do projecto Genscher-Colombo era, incontestavelmente, aquele que preconizava uma maior proeminência, por parte da CPE, na coordenação da política de segurança europeia. Porém, os países-membros mostraram-se reticentes quanto a um reconhecimento formal do papel da CPE no domínio da política de segurança»¹⁷⁴.

É de salientar, que este projecto de Tratado, contrariamente aos antecedentes, não parte já, da iniciativa francesa, nem do seu presidente, como ocorreu no passado, mas de dois Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Alemanha e da Itália.

No entanto, apesar do Documento Genscher-Colombo de 1981 não ter uma aplicação imediata, viria a servir de base à Declaração de Estugarda, resultante da Cimeira de Estugarda de 17 a 19 de Junho de 1983. A Declaração de Estugarda, ou *Declaração Solene sobre a União Europeia*, foi mais um passo dado pelos Estados, no sentido de «transformar o conjunto das suas relações numa União Europeia»¹⁷⁵, e de relançar as comunidades¹⁷⁶.

Este projecto conjunto de Acto Europeu, apresentado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Alemanha e da Itália, preconizava três grandes medidas: «acentuar a finalidade política da construção europeia; oferecer um quadro alargado para a cooperação dos Estados-membros de modo a permitir a inclusão de domínios como a segurança e a cultura; e reestruturar a CPE criando novos órgãos de decisão e um secretariado»¹⁷⁷.

António Figueiredo Lopes refere, que no âmbito da CPE, a proposta Genscher-Colombo não procedeu a grandes progressos em relação

¹⁷³ Ver, “Relatório da V Conferência Internacional de Lisboa: Comunicações e Conclusões – O Futuro da Cooperação Europeia”, Conclusões da V Conferência Internacional de Lisboa, *Estratégia*, N.º 3 – Separata, Primavera, 1987, p. X.

¹⁷⁴ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁵ Ver, João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, *op. cit.*, p. 516.

¹⁷⁶ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 194.

¹⁷⁷ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30. Ver, também, José Pedro Teixeira Fernandes, *op. cit.*, p. 360.

ao Relatório de Londres, tendo vindo a perder muitas das suas ambições iniciais¹⁷⁸.

A retirada dos aspectos mais inovadores ao Plano Genscher-Colombo resultou da dificuldade em «alcançar a unanimidade sobre as respectivas propostas, nomeadamente, pelo facto de o governo dinamarquês ter emitido reservas quanto à inclusão dos problemas de segurança e ter produzido uma declaração sobre o direito que lhe assistia de conduzir a sua política estrangeira em conformidade com os interesses nacionais»¹⁷⁹.

Todavia, «o fracasso da iniciativa Genscher-Colombo teve como efeito um certo abatimento da relevância política da CPE e veio dar origem à revitalização da União da Europa Ocidental, que é a única organização europeia mandatada por Tratado¹⁸⁰ para se ocupar de questões de defesa e segurança»¹⁸¹.

No que concerne à CPE, reafirma-se o objectivo que tinha já sido realçado nas Cimeiras anteriores de «a Europa se exprimir por uma só voz e actue em comum no domínio da política externa»¹⁸², ou seja, estabelecendo um verdadeiro plano de cooperação política. Com a Cimeira de Estugarda de 1983, e com o Documento Genscher-Colombo de 1981, que lhe serviu de base, não se efectivam grandes avanços, especialmente, no âmbito da CPE, mas dá-se mais um pequeno passo na sua construção, cumprindo-se assim, mais uma vez um dos legados da construção europeia de Jacques Delors: em pequenos passos.

3.4.3. *O Relatório Spinelli (1984): o Projecto de Tratado sobre a União Europeia*

Cerca de um ano depois, a 14 de Fevereiro de 1984, sobre o impulso de António Spinelli, representante parlamentar italiano e federalista, o Parlamento Europeu aprova por uma larga maioria o Projecto de

¹⁷⁸ Ver, António J. Figueiredo Lopes, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ Até à década de 80.

¹⁸¹ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 28.

¹⁸² Ver, João Mota Campos, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, *op. cit.*, p. 533.

Tratado sobre a União Europeia, representando mais um passo importante no relançamento e na construção do processo de integração europeia ¹⁸³.

O Relatório Spinelli ¹⁸⁴, acabaria por fracassar, porque o Parlamento não possuía poder constitucional, nem os Estados-Membros chegaram a nenhum consenso para a sua adopção. As razões do fracasso foram de diversa índole, e estão concomitantemente ligadas à natureza do projecto. No respeitante à política externa, esta fracassou dado o «desenvolvimento da cooperação política em matéria diplomática e de defesa e a existência de duas câmaras, numa linha vincadamente federal. Era, portanto, um projecto bastante ambicioso e levaria mais meia dúzia de anos para maturar nos Estados-membros»¹⁸⁵; mais uma vez os Estados não estiveram dispostos a perder parcelas da sua soberania, para outras entidades, principalmente nesta área da política externa, e sobretudo de defesa.

3.4.4. *A Cimeira de Fontainebleau (1984) e o Relatório Dooge (1985): A Realização da União Europeia*

Já a 25 e 26 de Junho 1984, os Chefes de Estado e de Governo reunidos na Cimeira de Fontainebleau ¹⁸⁶, decidiram mandar um Comité com vista a avançar no sentido da realização da União Europeia.

O Conselho Europeu considera essencial que a comunidade responda às expectativas do povo europeu, através da adopção de medidas para fortalecer e promover a sua identidade e a sua imagem, tanto face aos cidadãos como face ao resto do mundo. Será formado um comité ad hoc, composto por representantes dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros, para preparar e coordenar esta acção ¹⁸⁷.

¹⁸³ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 194.

¹⁸⁴ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, pp. 127-129.

¹⁸⁵ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 195.

¹⁸⁶ Ver, “Conclusões da presidência do Conselho reunido em Fontainebleau a 25 e 26 de Junho”, *in*, Keesing’s: Record of World Events”, Keesing’s World Wide, Cambridge, p. 28174. *In*, Paulo de Almeida Sande, & José António Martins, *op. cit.*, pp. 145-146.

¹⁸⁷ Idem, p. 146 (negrito meu).

Este Comité, foi presidido pelo Ministros dos Negócios Estrangeiros irlandês James Dooge, que deu nome ao documento final – *Relatório Dooge*¹⁸⁸. Este relatório, apresentado em Março de 1985, reitera algumas das ideias do Projecto Spinelli¹⁸⁹. Apesar do *Relatório Dooge*, igualmente como o *Relatório Spinelli*, ter sido alvo de várias reservas por parte dos Estados-membros, acabaria por servir de base aos trabalhos da Conferência Intergovernamental, convocada pela Cimeira de Milão, de 28 e 29 de Junho de 1984. Da Conferência Intergovernamental culminaria o Acto Único Europeu, operando-se a primeira grande revisão dos Tratados Constitutivos e um novo avanço na perspectiva da realização da *União Europeia*¹⁹⁰.

Da Cimeira de Milão, em Junho de 1985, «para introduzir consultas políticas obrigatórias sobre aspectos de segurança no âmbito de uma “União Política”, a adopção do Acto Único Europeu – assinado em Fevereiro de 1986 em vigor desde 1 de Julho de 1987 – veio conferir à CPE uma base legal e um estatuto comparável ao da própria Comunidade Europeia, embora mantenha aquela inteiramente separada das estruturas e procedimentos comunitários»¹⁹¹.

Nesta fase da construção europeia, nos projectos em sentido *lato* apresentados, fala-se mais na Europa *Política*, propriamente do que na CPE, em particular.

Contudo, não podemos esquecer «a aprovação pelo Parlamento Europeu em 1984 de um projecto de Tratado de União Europeia, que havia colocado a revisão dos Tratados na agenda política; a eleição de Delors para Presidente da Comissão em 1985, determinado a conferir novo impulso à integração europeia; e o termo de um longo ciclo de recessão económica internacional, provocado pelo impacto dos choques petrolíferos na década de 1970»¹⁹².

Depois desta série de propostas, de avanços e recuos, «em 1985, a Declaração Solene de Estugarda, tendo como base o já referenciado

¹⁸⁸ Ver, Rogelio Pérez Bustamante, & Juan Manuel Urburu Colsa, *op. cit.*, pp. 131-134.

¹⁸⁹ Ver, Charles Zorgbibe, *Histoire de la Construction Européenne, op. cit.*, pp. 194 -199.

¹⁹⁰ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 196.

¹⁹¹ Ver, José Manuel da Costa Arsénio, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹² Ver, António Goucha Soares, *op. cit.*, p. 22.

Plano Genscher-Colombo, institucionaliza o processo de reforma dos Tratados que ficou conhecido como Acto Único Europeu»¹⁹³. Em função da panóplia de relatórios e projectos propostos, de uma forma geral, pode-se afirmar que todos eles consubstanciavam tentativas de resposta ao desequilíbrio existente no processo de integração europeia, sobretudo na diferença entre o nível de integração económica e política, entre a vertente *high e low*. Como se foi verificando, pelo exposto anteriormente, houve projectos e relatórios, que foram mais profícuos e aumentaram o grau de integração, quer na vertente económica, quer na vertente política, outros houve, também, que em nada, ou muito pouco acrescentaram ao processo. «A união política era assim desejada e perspectivada pelos membros, com o objectivo de a atingir num futuro que se pensava mais próximo do que aquele em que efectivamente se concretizou, ficando contudo aquém do pretendido pelos mais para federalistas»¹⁹⁴, como também foi muito mais para além do pensado pelos soberanistas.

Apesar de algumas vezes avançar mais rápido, e outras vezes de forma mais lenta (na sua generalidade), acaba por ser devido ao tipo de matérias que se trata, ou seja, matérias que são os últimos redutos da soberania dos Estados, a política externa e de defesa, o que origina geralmente, avanços de curto alcance, uma vez que estes são sempre o compromisso possível entre os vários actores em presença. Não se avança, regra geral, o necessário e desejável, mas apenas o possível¹⁹⁵.

O avanço nestas matérias implicava, «não só o reforço do *método comunitário*, mas sobretudo a definição e execução de uma política externa comum. Vemos claramente o objectivo do desenvolvimento da cooperação política a fim de a Europa se exprimir *por uma só voz* e actuar *em comum* no domínio da política externa. Contudo,

¹⁹³ Ver, Maria João Militão Ferreira, *op. cit.*, p. 200.

¹⁹⁴ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 196.

¹⁹⁵ Para compreender a dificuldade que os Estados têm em avançar em áreas pertencentes ao núcleo duro da soberania, no caso específico das informações e segurança. Ver, Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *Serviços de Informações – Da racionalidade normativa à realidade política*, (1974-2004), Trabalho de Investigação realizado no âmbito do Seminário de Estratégias de Investigação em Políticas Públicas, do Mestrado em CPRI, FCSH-UNL, Lisboa, 2005.

estes domínios caros à soberania dos Estados encontram a relutância na atribuição do exercício de competências às instituições comuns»¹⁹⁶.

4. Considerações Finais

A Europa tentou iniciar a reconstrução através da criação de uma CED e da *Comunidade Política Europeia*; contudo estes processos saíram gorados, e «saltaram» praticamente das agendas políticas dos Estados europeus.

A via alternativa, para reconstruir a Europa seria a via económica, primeiro numa área sectorial, do carvão e do aço, através da CECA, posteriormente alargada ao âmbito geral da economia, através da CEE. Seria precisamente o sucesso alcançado na vertente económica, através da CECA e da CEE, que se provocou a distinção entre a Europa económica e a Europa política, durante um longo período da construção europeia. As Comunidades passavam a ter uma política externa, apenas ao nível do *low politics*, mas faltava uma política externa ao nível da *high politics*.

Por isso, é comumente aceite que «o fracasso da CED e da Comunidade Política Europeia rompe o paralelismo entre a união económica e a união política, tal como os federalistas defendiam, no sentido em que paralisa ou trava o processo de integração política»¹⁹⁷.

Dusan Sidjanski, refere que «os primeiros êxitos das comunidades europeias preparam as bases de uma comunidade política, mas qualquer que seja o peso político da economia, a integração económica não conduz automaticamente à política. Para prosseguirem a sua obra as comunidades têm necessidade de um impulso e de um suporte políticos; a longo prazo, qualquer paragem na edificação da união política, ameaça desferir um golpe de misericórdia na jovem comunidade e minar a confiança no futuro económico da Europa. O atraso acusado pelo sector político provoca um certo desequilíbrio entre as forças políticas e os agentes sócio-económicos europeus em gestação»¹⁹⁸.

O insucesso da CED e da *Comunidade Política Europeia*, além de ter retirado as questões de defesa das agendas políticas dos Estados-membros europeus, no

¹⁹⁶ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 197.

¹⁹⁷ Idem, p. 171.

¹⁹⁸ Ver, Dusan Sidjanski, *op.cit.*, pp. 51-52.

que concerne a uma defesa europeia autónoma, veio demonstrar cumulativamente, «a relutância dos Estados aceitarem que áreas tão sensíveis do seu ponto de vista escapam ao seu controlo directo e sejam atribuídos a instituições supranacionais. Tal significa a oposição dos Estados de alargar o método de Monnet (a exclusividade da iniciativa legislativa da Comissão Europeia e a deliberação por maioria qualificada, por exemplo) ao domínio da defesa e da política externa ou as dificuldades subjacentes quando se tenta constituir um governo federal na base do *princípio funcional*»¹⁹⁹.

Porém, no início da década de 70, a questão da política externa europeia reapareceu novamente, não através de uma organização supranacional, como foi no passado a gorada *Comunidade Política Europeia*, mas através de um conjunto de mecanismos de concertação das políticas externas dos Estados-membros das Comunidades Europeias, que ficou designada de CPE.

A CPE ao longo da década de 70 teve vários avanços, com se verificou anteriormente, através das várias Cimeiras e Relatórios produzidos, no sentido de criar uma política externa europeia. Ou melhor, no sentido de aumentar o nível de concertação das políticas externas dos Estados-membros, tentando, paralelamente, criar uma Europa *Política*, através da tão almejada, falada e proposta *União Europeia*, com a finalidade de a Europa passar a ter um papel acrescido na «cena» internacional, e concomitantemente passar ter uma voz a nível mundial. Durante os anos setenta, o principal apoiante da CPE, e que mais se empenhou em fazer avançar a Europa *Política*, e construir uma política externa europeia, foi a França, principalmente através das iniciativas dos seus Chefes de Estado. É de destacar ainda pela sua importância, que «a prática da Cooperação Política entre os Estados-membros foi sendo intensificada ao longo da década tendo sido aprovado, na cimeira de Copenhaga de 1973, que seria neste quadro que se deveriam definir os princípios de política externa no confronto de terceiros Estados, e afirmar a posição da Europa sobre os grandes temas da política mundial».²⁰⁰

Na década de 80, a CPE sofreu novos avanços, apesar de nesta época se falar mais no decorrer das Cimeiras, da criação da Europa *Política*, ou seja, da criação de uma *União Europeia*, do que da construção da política externa europeia, propriamente dita.

¹⁹⁹ Ver, Andreia Mendes Soares, , *op. cit.*, p. 171.

²⁰⁰ Ver, António Goucha Soares, *op. cit.*, p. 22.

O grande impulsionador e proponente, deixou de ser a França e passaram, os governos da Grã-bretanha, da Alemanha e da Itália, a assumir o papel principal no desenvolvimento da CPE, agora já não através do Chefe de Estado ou de Governo, como no passado, mas principalmente, através dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos respectivos Estados-membros. Apesar de se pretender, avançar no campo da Europa *Política*, de uma forma genérica, as questões de defesa ficariam praticamente de fora dos objectivos dos Estados-membros das comunidades, já que «no âmbito da Cooperação Política Europeia que precedeu Maastricht sempre se entendeu que as questões relativas à defesa estavam fora desses mecanismos. As dificuldades nesta matéria decorrem das distintivas sensibilidades e posicionamentos dos Estados-membros em relação à segurança e à defesa»²⁰¹.

A CPE, «embora sem uma base explícita no Tratado CEE, passou a desenvolver-se sobretudo no quadro do chamado Conselho Europeu»²⁰². Ou seja, apesar da CPE não ter *cobertura* jurídica, era tratada ao mais alto nível, no Conselho Europeu, onde o poder dos Estados é *mais forte*.

António Goucha Soares salienta que «a Cooperação Política permanecia uma realidade externa ao sistema comunitário. Com a institucionalização da Cooperação política Europeia pelo Acto Único, os Estados-membros renunciavam o propósito de não confinar o processo de integração à esfera económica, alargando-o para o terreno da política externa»²⁰³.

Contudo, e referindo um dos pais fundadores da CEE, Jean Monnet, «a cooperação entre as nações por mais importante que seja, não resolve nada. O que é necessário procurar é uma fusão de interesses dos povos europeus e não a mera manutenção dos equilíbrios entres esses interesses»²⁰⁴.

E será essa procura dos interesses comuns e a consciencialização crescente de a Europa assumir um papel crescente na vida internacional, que irá fazer, com que se proceda a mais um avanço gradual, através da institucionalização da CPE pelo Acto Único Europeu.

²⁰¹ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 145.

²⁰² Ver, Luís Sá, *op. cit.*, p. 240.

²⁰³ Ver, António Goucha Soares, *op. cit.*, p. 23.

²⁰⁴ Ver, Pascal Fontaine, *Uma Ideia Nova para a Europa – A declaração Schuman 1950-2000*, p. 17. In, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 170.

Foi precisamente, «com o Acto Único de 1986 que os Estados-membros resolvem proceder à codificação das disposições relativas à CPE nos Tratados, mantendo contudo a sua natureza intergovernamental»²⁰⁵.

A CPE²⁰⁶, de uma maneira geral caracterizava-se da seguinte forma:

- um sistema de cooperação intergovernamental fundado sobre o consenso;
- a ausência de uma estrutura institucional própria;
- a ausência de base jurídica para a maioria das práticas;
- um campo de aplicação aberto que cada vez mais se alargava²⁰⁷.

João Matos Proença, refere que a CPE «ocupa-se dos interesses da Europa dos doze (dentro e fora do continente) e diz respeito às matérias onde o posicionamento convergente se revele necessário ou vantajoso. Os seus mecanismos institucionalizados garantem a troca de informações e consultas permanentes e facilitam a compreensão mútua sobre questões prioritárias na cena política internacional»²⁰⁸.

Apesar dos avanços conseguidos, o papel da CPE ainda é diminuto, uma vez que não é mais do que um «fórum multilateral de negociação constante em que cada parceiro possui e exerce uma capacidade real de intervenção na formação de posições consensuais globais»²⁰⁹, o que permite alguns passos em frente, mas não muitos, porque depende da vontade e dos interesses dos Estados em querer assumir uma posição (comum) numa área sensível da sua soberania, a política externa.

Segundo, Jaime Gama, «a cooperação europeia è simultaneamente resultante e ponto de partida: ela resulta do esforço histórico das nações europeias na procura de uma unidade, forjada ao nível da civilização e da cultura, mas à qual falta ainda acrescentar a consolidação estrutural política e económica; e, na consecução desta tarefa, ela também é ponto de partida»²¹⁰.

²⁰⁵ Ver, Andreia Mendes Soares, *op. cit.*, p. 193.

²⁰⁶ Ver, a título de exemplo, para uma breve compreensão da organização e funcionamento da CPE, José Manuel daCosta Arsénio, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁰⁷ Ver, Ministério dos Negócios Estrangeiros, *op. cit.*, p. 3.

²⁰⁸ Ver, João Matos Proença, *op. cit.*, p. 160.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Ver, Jaime Gama, “O Futuro da Cooperação Europeia” (Introdução), Conclusões da V Conferência Internacional de Lisboa, *Estratégia*, N.º 3 – Separata, Primavera, 1987, p.VII.

A CPE foi assim, mais um contributo dado pelos Estados-membros no caminho de um maior aprofundamento da integração europeia, e num maior papel da CEE no cenário internacional.

Contudo, apesar dos sucessos parciais com a CPE, e parafraseando Edgar Morin, podemos afirmar que «a metamorfose está inacabada»²¹³...

²¹³ Ver, Edgar Morin, *Penser L'Europe*, Gallimard, Paris, 1987, p. 217.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV**, *Visões de Política Externa Portuguesa*, Instituto Diplomático/Sociedade de Geografia de Lisboa, Lisboa, 2005.
- ALMEIDA**, Rui Lourenço Amaral, *Portugal e a Europa – Ideias, Factos e Desafios*, 1.ª ed., Edições Sílabo, Lisboa, 2005.
- ARSÉNIO**, José Manuel da Costa, “A Cooperação Política Europeia: Processo de Integração Intergovernamental”, *Nação e Defesa*, N.º 55, Ano XV, Julho – Setembro, 1990.
- BOBBIO**, Norberto & Matteuci, Nicola & Pasquino, Gianfranco, *Dicionário de Ciência Política*, 2 Vol, Dinalivro, 12.ª ed, Brasília, 2004.
- BOSCO**, Andrea, “A Ideia Europeia”, in, AAVV, *Portugal e a Europa – 50 Anos de Integração*, Verbo – Centro de Informação Jacques Delors, Lisboa, 1996.
- BOUSSAGUET**, Laurie & Jacquat, Sophie e Ravinet, Pauline (Dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Sciences PO, Paris, 2004.
- BRANDÃO**, Ana Paula & LOBO-FERNANDES, Luís Filipe, *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, Trabalho realizado para a Assembleia da República, no âmbito do debate público sobre *O Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia*, Universidade do Minho, Braga, 2001.
- BUSTAMANTE**, Rogelio Pérez, & COLSA, Juan Manuel Urburu, *História da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- CAMPOS**, João Mota de, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, 4.ª ed., Lisboa, 1989.
- CAMPOS**, João Mota de, *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, Vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, 7.ª ed., Lisboa, 1995.
- CAMPOS**, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2000.
- CAROL**, Anne, & CARRIGUES, Jean, & IVEMEL, Martin, *Resumo da História do Século XX*, 1.ª ed., Edições Plátano, Lisboa, 1999.
- COELHO**, Carlos (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005.
- CUNHA**, Paulo Ferreira da (Org.), *Teoria do Estado Contemporâneo*, Verbo, Lisboa/São Paulo, 2003.
- FERNANDES**, António José, *Introdução à Ciência Política*, Porto Editora, Porto, 1995.

- FERNANDES**, José Pedro de S. e C. Teixeira, *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia, Coimbra, 2002.
- FERREIRA**, José Medeiros, “Características Históricas da Política Externa entre 1890 e a entrada na ONU”, *Política Internacional*, N.º 6, Primavera 1993.
- FERREIRA**, José Medeiros, *A Nova Era Europeia – De Genebra a Amesterdão*, 1.ª ed., Notícias Editorial, Lisboa, 1999.
- FERREIRA**, Maria João Militão, *A Política Externa Europeia – Uma Reflexão sobre a UE como Actor Internacional*, ISCSP, Lisboa, 2005.
- GAMA**, Jaime, “O Futuro da Cooperação Europeia” (Introdução), *Conclusões da V Conferência Internacional de Lisboa, Estratégia*, N.º 3 – Separata, Primavera, 1987.
- HERMENEGILDO**, Reinaldo Saraiva, “Estado e Soberania: Que Paradigma?”, *Revista Militar*, N.º 2451, Abril de 2006.
- HERMENEGILDO**, Reinaldo Saraiva, *Serviços de Informações – Da racionalidade normativa à realidade política, (1974-2004)*, Trabalho de Investigação realizado no âmbito do Seminário de Estratégias de Investigação em Políticas Públicas, do Mestrado em CPRI, FCSH-UNL, Lisboa, 2005. (Trabalho não publicado)
- INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**, “Relatório da V Conferência Internacional de Lisboa: Comunicações e Conclusões – O Futuro da Cooperação Europeia”, *Conclusões da V Conferência Internacional de Lisboa, Estratégia*, N.º 3 – Separata, Primavera, 1987.
- KILJUNEN**, Kimmo, *The European Constitution in The Making*, CEPS, Brussels, 2004.
- LOPES**, António J. Figueiredo, “A Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) – História, Instituições e Procedimentos”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 3, Junho 1998.
- LOPES**, António J. Figueiredo, *Portugal na Europa da Defesa*, Academia de Marinha, Lisboa, 2001.
- MARTINS**, Fernando (ed.), *Diplomacia e Guerra, Política Externa e Política de Defesa em Portugal do final da monarquia ao marcelismo*, Edições Colibri – CIDEHUES-UE, Lisboa, 2001.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**, *Guia prático da PESC*, MNE: Lisboa, s. d..
- MIRANDA**, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 7.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

- MONTEIRO**, Ramiro Ladeiro, *A África na Política de Cooperação Europeia*, ISCSP, Lisboa, 1997.
- MORIN**, Edgar, *Penser L'Europe*, Gallimard, Paris, 1987.
- MORRIS**, Christopher W., *Um Ensaio sobre o Estado Moderno*, Landy Editora, São Paulo, 2005.
- MULLER**, Pierre, *Les Politiques Publiques*, 5.^a ed, PUF, Paris, 2004.
- NYE**, Joseph S., *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*, 1.^a Ed., Gradiva, Lisboa, 2002.
- PETERSON**, John & SJURSEN, Helene (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, Routledge, London, 1996.
- PINTO**, António Costa (Coord.), *Portugal Contemporâneo*, Dom Quixote, 1.^a Ed., Lisboa, 2005.
- PROENÇA**, João Matos, “A Cooperação Política Europeia”, *Estratégia*, N.º 4, Inverno, 1987-88.
- QUADROS**, Fausto de, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004.
- RIBEIRO**, Maria Manuela Tavares, *A Ideia de Europa – Uma perspectiva histórica*, Quarteto, Coimbra, 2003.
- SÁ**, Luís, *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*, 1.^a ed., Edições Cosmos, Lisboa, 1997.
- SÁ**, Luís, *Soberania e Integração na CEE*, Caminho, Lisboa, 1987.
- SANDE**, Paulo de Almeida, & MARINS, José António, *50 Anos de Europa – Os Grandes Textos da Construção Europeia*, 2.^a ed., Parlamento Europeu: Portugal, Lisboa, 2005.
- SIDJANSKI**, Dusan, *O Futuro Federalista da Europa – A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, 1.^a ed., Gradiva, Lisboa, 1996.
- SOARES**, Andreia Mendes, *União Europeia: Que modelo político*, ISCSP, Lisboa, 2005.
- SOARES**, António Goucha, *A União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2006.
- SOUSA**, Fernando (Dir.), *Dicionário de Relações Internacionais*, Edições Afrontamento/CEPESE, Santa Maria da Feira, 2005.
- TEIXEIRA**, Nuno Severiano, “A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 85, 2.^a Série, Primavera 1998.
- TEIXEIRA**, Nuno Severiano, “Rivalidade, Subsidiariedade, Complementaridade: Que Modelo para a Identidade Europeia de Segurança e Defesa?”, *Europa Novas Fronteiras*, N.º 3, Junho 1998.

TEIXEIRA, Nuno Severiano & **BARATA**, Manuel Themudo (Dir.), *Nova História Militar de Portugal*, Circulo de Leitores, Lisboa, 2004.

URWIN, Derek W., *The Community of Europe – A History of European Integration Since 1945*, 2nd ed., Longmann, London, 1995.

ZORGBIBE, Charles, *Dicionário de Política Internacional*, Dom Quixote, Lisboa, 1990.

ZORGBIBE, Charles, *Histoire de la Construction Européenne*, 2.^a ed., PUF, Paris, 1993.