

## **WORKING PAPER SERIES**

**CEEApIA WP No. 12/2007**

### **La Política Exterior y de Seguridad Común**

**José Noronha Rodrigues**

**October 2007**

# **La Política Exterior y de Seguridad Común**

**José Noronha Rodrigues**  
Universidade dos Açores (DEG)  
e CEEAplA

Working Paper n.º 12/2007  
Outubro de 2007

## **RESUMO/ABSTRACT**

### **La Política Exterior y de Seguridad Común**

The twenty first century will be remembered in Mankind History as the century of change, constant danger, “civilization’s crash”, collective insecurity, mistrust towards the “other”, injustice caused by Iraq war, and, mainly, caused by the terrorist attacks occurred on the September 11th 2001, in the United States, March 11th 2004, in Spain and July 7th 2005, in London. However, we shouldn’t neglect all the other terrorist attacks to the most elementary Human Rights, daily perpetuated around the World. The “insecurity” epidemic proliferates around the World, therefore, it’s urgent that The European Union has a reinforced External Politics and Common Security.

**Palavras-chave:** PESC, Maastricht, Amesterdão, Nice, Constituição Europeia.

José Noronha Rodrigues  
Departamento de Economia e Gestão  
Universidade dos Açores  
Rua da Mãe de Deus, 58  
9501-801 Ponta Delgada

## La Política Exterior y de Seguridad Común<sup>(\*)</sup>

Noronha Rodrigues<sup>(\*\*)</sup>

Sumário:

1. Abstract. – 2. Introdução. 3 – Antecedentes da PESC. – 4.O  
2º Pilar do Tratado de Maastricht – 5. Os Progressos na PESC  
de Amesterdão a Nice. – 6. A PESC no Tratado Constitucional.  
– 7.Conclusão.

### I. Abstract.

The twenty first century will be remembered in Mankind History as the century of change, constant danger, “civilization’s crash”, collective insecurity, mistrust towards the “other”, injustice caused by Iraq war, and, mainly, caused by the terrorist attacks occurred on the September 11th 2001, in the United States, March 11th 2004, in Spain and July 7th 2005, in London. However, we shouldn’t neglect all the other terrorist attacks to the most elementary Human Rights, daily perpetuated around the World. The “insecurity” epidemic proliferates around the World, therefore, it’s urgent that The European Union has a reinforced External Politics and Common Security.

O século XXI será recordado na História da Humanidade como o século da mudança, do perigo iminente, do “choque das civilizações», da insegurança colectiva, da desconfiança do “outro”, das injustiças praticadas, da Guerra do Iraque e, principalmente, dos trágicos atentados terroristas ocorridos a 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, 11 de Março de 2004, em Espanha e a 7 de Julho de 2005, em Londres. Porém, não devemos olvidar todos os outros atentados aos mais elementares Direitos Humanos perpetuados, diariamente, pelo Mundo. A epidemia da “insegurança” prolifera pelo Mundo, por isso, é urgente que a União Europeia tenha uma Política Externa e Segurança Comum reforçadas.

**Palavras-chave:** PESC, Maastricht, Amesterdão, Nice, Constituição Europeia

---

<sup>(\*)</sup>Este trabalho foi apresentado na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha) – Programa de Doctorado “Derecho Público y Procesos de Integración: Unión Europea y Mercosur” – seminário de “La Política Exterior y de Seguridad Común – Política Europea de Seguridad y Defensa” leccionado pelos Profs. Dr. Rafael Garcia Pérez e Julio Jorge Urbina, da Universidad de Santiago de Compostela (Espanha).

<sup>(\*\*)</sup> Doutorando em Direito na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), Assistente na Universidade dos Açores, Departamento de Economia e Gestão.

## II – Introdução

O século XXI será recordado na História da Humanidade como o século da mudança, do perigo iminente, do “choque das civilizações», da insegurança colectiva, da desconfiança do “outro”, das injustiças praticadas, da Guerra do Iraque e, principalmente, dos trágicos atentados terroristas ocorridos a 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, 11 de Março de 2004, em Espanha e a 7 de Julho de 2005, em Londres. Porém, não devemos olvidar todos os outros atentados aos mais elementares Direitos Humanos perpetrados, diariamente, pelo Mundo. Não podemos continuar a política “de avestruz”, do “umbigo saliente” e da incriminação constante do “outro”. Temos a obrigação de parar para reflectir, analisar e conjecturar o que está, realmente, mal entre o Mundo Ocidental e Oriental, entre Norte e Sul. Temos o dever de perceber que o “outro” somos “nós”.

O Mundo mudou e perceber esta realidade é compreender a utilidade da Política Externa e Segurança Comum, bem como a importância da União Europeia deixar de ser um “pigmeu político”, passando a expressar-se a uma só voz no Mundo, nas negociações bilaterais, regionais ou internacionais. O processo de integração europeu iniciado em 1951, com o Tratado de Paris que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão do Aço, teve na sua base, além das preocupações económicas, as preocupações com a segurança “ [considerando] que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan [; convencidos] de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas [; preocupados] por contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones en favor da paz [; resueltos] a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido (...)”<sup>1</sup>

Por conseguinte, propomos no presente ensaio, traçar a evolução histórica da Política Externa e Segurança Comum, no processo de integração europeia (Cimeira de Haia ao Tratado de Nice), bem como, sublinhar as virtualidades e deméritos que o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (2004) introduziu neste âmbito. Mormente, saibamos à partida que este

---

<sup>1</sup> Cfr, Preâmbulo do Tratado de Paris, in “Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario”, ed. Tecnos, séptima edición, 1999, p. 261

Tratado Constitucional, provavelmente, “nunca” entrará em vigor, pelos menos nos moldes actuais, uma vez que, a França (29 de Maio de 2006) e Países Baixos (1 de Junho de 2006) recusaram a ratificá-lo.

### III – Antecedentes da PESC

As “Comunidades Europeias”<sup>2</sup> estabeleceram como prioridade, na primeira década de “vida”, as preocupações com a integração económica, relegando, por conseguinte, para um segundo plano as preocupações com a integração política. Na realidade, a cooperação política externa (CPE)<sup>3</sup> só começa a dar os seus primeiros e tímidos passos na década de setenta, impulsionada pelo presidente francês Georges Pompidou. Assim sendo, podemos afirmar que a política externa, a segurança comum e a defesa tiveram como embrião várias cimeiras europeias: a) Em 1969, na Cimeira Europeia de Haia<sup>4</sup>, o presidente Georges Pompidou alvitrou uma plataforma institucional para a cooperação política externa “ [esboçando um] programa da construção europeia para épocas vindouras. Nela se vai retomar o objectivo político dos pais-fundadores (...) marcado pela célebre tríade acabamento, aprofundamento, alargamento. A partir de Haia, a Europa passa de novo ter um objectivo político, apesar de continuar a trilhar a via da integração económica. (...) [Esta] só pode resistir se almejar a uma união política (...) o objectivo imediato é a economia, mas que o objectivo final é [tem que ser] um fim político (...)”<sup>5</sup>; b) Um ano mais tarde, na Cimeira Europeia de Luxemburgo<sup>6</sup>, o belga Etienne Davignon inspirado pelas ideias de Georges Pompidou traça no vulgo “relatório Davignon” os mecanismos embrionários de uma cooperação política europeia intergovernamental e, não meramente informal. Assim, propõe “ [a] uma reunião semestral de Ministros dos Negócios Estrangeiros que poderia ser substituída por uma Conferência de Chefes de Estados ou de Governo; [b]) um Comité político integrado por directores de assuntos de políticos dos Ministério dos Negócios Estrangeiros, que reuniriam quatro vezes por ano para preparar as decisões dos ministros; [c]) um Comité de Altos Funcionários públicos para estudar as diversas questões surgidas; [d) e atribui ao] Presidente do Conselho de Ministros [a incumbência de dirigir] uma

---

<sup>2</sup> « C.E.C.A. (Tratado de Paris - 1951); C.E.E.A (Tratado de Roma - 1957); C.E.E (Tratado de Roma- 1957)»

<sup>3</sup> Fernandes, Luís Lobo, “ A Cooperação Política Europeia”, texto de apoio à disciplina de Cooperação Política, Defesa e Segurança Europeia, VI edição do Mestrado em Estudos Europeus, Universidade do Minho, Braga, 2000.

<sup>4</sup> Realizou – se nos dias 1 e 2 de Dezembro de 1969

<sup>5</sup> In, <http://maltez.info/cosmopolis/anode1969/eurobalanca.htm>

<sup>6</sup> Cfr. Boletim da UE, 1970-11, p. 9 a 15. Esta realizou-se em Outubro de 1970.

comunicação anual ao Parlamento Europeu sobre o estado da Cooperação Política<sup>7</sup>; c) A Cimeira Europeia de Paris<sup>8</sup>, que ocorreu em 1972, utiliza pela primeira vez o termo «União Europeia» enquanto objectivo político e reforça os mecanismos de consulta da política externa traçados, anteriormente, por Davignon. Deste modo, institui quatro reuniões anuais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, em detrimento das duas reuniões anuais anteriores; d) No ano seguinte<sup>9</sup>, a Cimeira Europeia de Copenhaga<sup>10</sup> almeja “ [ver] a Europa falar a uma só voz nos grandes assuntos do mundo”<sup>11</sup>. Por conseguinte, intensifica as consultas e/ou reuniões dos Chefes de Estados, fixa secções de urgências em casos de crises, reitera e define as grandes orientações de uma política externa concertada e, estabelece mecanismos de actuação como a posição europeia comum<sup>12</sup>; e) Na Cimeira Europeia de Paris<sup>13</sup>, que se realizou em 1974, os chefes de Estado e de Governo oficializam o Conselho Europeu<sup>14</sup>, estipulam três reuniões anuais a título de cooperação política, apesar de este suposto “órgão institucional” não estar contemplado nos Tratados constitutivos da Comunidade Europeia, e criam um Grupo de reflexão (Marjolin-Tindemans) sobre uma união política. Esta cimeira foi, sem sombra de dúvida a incubadora dos actuais Conselhos Europeus, o primeiro dos quais realizou-se em Dublin a 10 e 11 de Março de 1975; f) No ano de 1975, após o Conselho Europeu de Dublin, Bruxelas e Roma,<sup>15</sup> o Primeiro-ministro belga Leo Tindemans<sup>16</sup>

---

<sup>7</sup> Bustamante, Rogelio Pérez, Colsa, Juan Manuel Uruburu, “ História da União Europeia”, Coimbra Editora, 2004, p. 106

<sup>8</sup> Realizou-se nos dias 19 e 20 de Outubro de 1972

<sup>9</sup> Idem, “ A História da União Europeia”, p. 106 “ A 23 de Julho de 1973 foi redigido um segundo «Rapport Davignon» referido 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»”.

<sup>10</sup> Cfr. Boletim da UE, 1973-9, p. 13 a 21. Esta realizou-se nos dias 14 e 15 de Dezembro de 1973.

<sup>11</sup> In, <http://maltez.info/cosmopolis/anode1973/eurobalanca.htm>

<sup>12</sup> Machado, Tiago Pedro Fernandes Fonseca, “ Onde está a PESC?” working-paper nº s/n-2004 da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, p. 5“(…) No Informe de *Copenhaga* <sup>12</sup>constituiu-se a verdadeira carta fundacional da CPE na medida em que deixava articulada a sua estrutura numa trílice dimensão. Em primeiro lugar supunha a vinculação expressa da CPE com o objectivo da União Europeia. Em segundo, o Informe clarificava a natureza das relações entre a CPE e a UE, paradoxalmente, mediante uma nítida e clara declaração sobre as diferenças existentes entre ambas. Em último lugar, o Informe conseguiu profundizar os aspectos relativos à organização institucional e procedimental da CPE através, fundamentalmente, do aumento da frequência das «Reuniões ministeriais» e do Comité Político, a institucionalização do grupo COREU (Grupo de Co-responsáveis Europeus) e dos grupos de trabalho, e o tratamento específico das funções da Presidência, que começava a definir-se como uma das instâncias de maior interesse no âmbito da CPE.”

<sup>13</sup> Realizou-se nos dias de 9 e 10 de Dezembro de 1974

<sup>14</sup> Ibidem, “ A História da União Europeia”, p.110 “ (...) na Cimeira de Paris de 10 de Dezembro de 1974, o seu grande protagonista, o Presidente Giscard D`Estaing, encerrará a reunião declarando: «a Cimeira morreu, viva o Conselho Europeu».”

<sup>15</sup> Ibidem, “ A História da União Europeia”, p. 112 “ (...) fundamentalmente, é decidido que a CEE será representada por uma delegação única na Conferência de Paris sobre a Cooperação Económica Internacional – diálogo Norte-Sul”

apresenta o vulgo "Relatório Tindemans e/ou sobre a União Europeia". Neste defende o reforço das instituições comunitárias, recomendando "que se llegara a una política exterior común, con la obligación de adoptar decisiones comunes y, por tanto, abandonar el principio de voluntariedad sobre el que se basaba la cooperación política"<sup>17</sup>; g) Em 1976, o Conselho Europeu de Haia<sup>18</sup>, após analisar e aprovar as orientações gerais do Relatório Tindemans, refere «...a União Europeia construir-se-á progressivamente, consolidando e desenvolvendo o acervo comunitário, podendo servir os tratados existentes como base de novas políticas ... A cooperação no campo da política externa necessariamente deveria conduzir à procura de uma Política Externa Comum»;<sup>19</sup> h) No Conselho Europeu de Londres<sup>20</sup>, efectuado em 1981, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Alemanha (Hans Dietrich Genscher) e da Itália (Emilio Colombo) apresentam uma proposta de "acto europeu" de procedimentos de consultas mútuas em áreas como: "cooperação política, cultura, direitos fundamentais, harmonização das legislações não abrangidas pelo Tratados Comunitários, luta contra a violência, terrorismo e criminalidade"<sup>21</sup>, bem como a aproximação flexível e pragmática dos Estados-membros no marco da cooperação política e de segurança; i) No Conselho Europeu de Estugarda<sup>22</sup>, que se realizou em 1983, os Chefes de Estado e de Governos inspiram-se na proposta apresentada em 1981, pelos Ministros de Negócios Estrangeiros Alemão e Italiano e, concludentemente, adoptam a Declaração Solene de Estugarda sobre a União Europeia<sup>23</sup>. Esta<sup>24</sup> "(...) no plano material, introduziu a previsão de que os Estados procederiam a uma coordenação

---

<sup>16</sup> In, <http://maltez.info/cosmopolis/anode1975/total.htm> "A União Europeia implica que nos apresentemos unidos no mundo exterior. A nossa acção deve tornar-se comum em todos os domínios essenciais das nossas relações externas, quer se trate de política estrangeira, de segurança, de relações económicas, de cooperação".

<sup>17</sup> Moreno, Fernando Díez "Manual de Derecho de la Unión Europea", 3ª Ed. Thomson, Civitas, 2005, p. 831

<sup>18</sup> Realizou-se nos dias 29 e 30 de Novembro de 1976

<sup>19</sup> Ibidem, "A História da União Europeia", p. 114

<sup>20</sup> Cfr. Boletim da UE, Suplemento 3/1981, p. 14 a 18

<sup>21</sup> In, [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_1\\_2\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_pt.htm)

<sup>22</sup> Realizou-se nos dias 17 a 19 de Junho de 1983

<sup>23</sup> Ibidem, "A História da União Europeia", p. 126 " No seu Preâmbulo, manifesta a vontade de prosseguir com a construção europeia: «continuar a obra empreendida sobre a base dos Tratados de Paris e de Roma»; ampliar o campo de acção das actividades europeias: «os avanços obtidos nos campos da integração económica e a cooperação política bem como a necessidade de novos desenvolvimentos...»; promover a democracia, intensificar a sua coesão, aprofundar a sua acção, dar prioridade ao progresso social e ao emprego expressar com uma só voz a política externa, construir uma União Europeia."

<sup>24</sup> Ibidem, "A História da União Europeia", p.126 " [A Declaração Solene de Estugarda da União Europeia tinha os seguintes objectivos: a)] reforçar e prosseguir o desenvolvimento das Comunidades, núcleo da União Europeia; [b)] desenvolver a cooperação política europeia abranger o âmbito da política externa, e os aspectos políticos e económicos da segurança; [c)] promover uma cooperação mais estreita em matéria cultural, bem como encetar acções concertadas face aos problemas internacionais de ordem pública, violência, criminalidade e delinquência; [d)] modificar as Instituições, assinalando o papel da Comissão em favor de uma delegação de competências e reforçando os cometidos do Conselho Europeu, indicando as suas funções e suas relações com o Parlamento, a quem se lhe atribui um papel essencial (...)"

das suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança, e (...) no plano orgânico, introduziu a configuração explícita do Conselho Europeu como uma instância essencial e com funções próprias no âmbito da CPE<sup>25</sup>; j) O Acto Único Europeu<sup>26</sup> de 1986, além de efectuar a primeira revisão aos Tratados constitutivos da Comunidade Europeia<sup>27</sup> (Paris/Roma), institucionaliza os Conselhos Europeus conferindo-lhes poderes de orientação e controlo sobre as Comunidades<sup>28</sup>, "[animados] por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983 [, resueltos] a construir dicha Unión Europea basándola, por una parte, en unas Comunidades, que funcionen con arreglo a normas propias, y, por otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión com los medios de acción necesarios."<sup>29</sup> A Cooperação Política Europeia prevista com o Acto único Europeu visa progredir conjuntamente a União Europeia (art.1º AUE) e tem como alicerce os procedimentos acordados nos "Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros".<sup>30</sup> Esta encontra-se regulada no Título III (Disposiciones sobre la Cooperación

---

<sup>25</sup> Idem, "Onde está a PESC?", p.5

<sup>26</sup> Soares, António Goucha, "A União Europeia", ed. Almedina, 2006, p. 21-22 "O Acto Único Europeu constitui a primeira reforma geral dos Tratados operada desde o início das três Comunidades. Designou-se "único" porque através do mesmo acto normativo os Estados-membros procederam à revisão dos três Tratados constitutivos das diferentes Comunidades Europeias e concordaram, ainda, em institucionalizar a chamada Cooperação Política Europeia. A Cooperação Política Europeia entre os Estados-membros foi uma prática desenvolvida a partir da adopção do relatório Davignon, em 1970, pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros. Consistia no estabelecimento de um processo de consulta e informação regular entre os Estados-membros sobre as grandes questões da política internacional, no sentido de concertação de posições. 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. Contudo, 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". Foi aprovado a 17 de Fevereiro de 1986 e entrou em vigor em Julho de 1987. Publicado JO L 169 de 29.06.1987

<sup>27</sup> Cfr. artigo 1º do AUE "as Comunidades Europeias e a Cooperação Política Europeia têm por objectivo contribuir em conjunto e fazer progredir concretamente a União Europeia."

<sup>28</sup> Cfr. Tratado de Roma y Acta Única Europea, ed. Tecnos, 1988, p. 171, artigo 2º do AUE "El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año."

<sup>29</sup> Idem, Tratado de Roma y Acta Única Europea, vide o Preâmbulo, p.169

<sup>30</sup> Ibidem, Tratado de Roma y Acta Única Europea, p. 171, 4º paragrafo do artigo 1º do AUE

Europea en materia de Política Exterior), artículo 30<sup>31</sup> “: embora as obrigações dos Estados em política externa se mantivessem voluntárias, os Estados-membros – as «Altas Partes Contratantes», [(...)] acordam em informar e consultar-se em assuntos de política externa antes da tomada de posições finais. Porém, matérias como a segurança e a defesa passaram a constituir uma espécie de «tabu» da integração, situação explicável pelo desaire das tentativas anteriores [Comunidade Europeia de Defesa e Plano Fouchet], mas principalmente, pela recusa dos Governos nacionais abdicarem, ou mesmo em partilharem, o exercício de competências em domínios que constituem atributos por excelência da soberania.”<sup>32</sup>

#### IV – O 2º Pilar do Tratado de Maastricht

A 7 de Fevereiro de 1992, dá-se a segunda revisão do Tratado de Roma, com assinatura do Tratado de Maastricht e/ou da União Europeia<sup>33</sup> “ (...) Resueltos a salvar una nueva etapa en el

---

<sup>31</sup>Ibidem, Tratado de Roma y Acta Única Europea, p. 178 a181, “Artículo 30º – La Cooperación Política Europea en materia de política exterior se regulará por las disposiciones siguientes: 1- Las Altas Partes Contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea; 2-a) Las Altas Partes Contratantes se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier cuestión de política exterior que tenga un interés general, a fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación, la convergencia de su posiciones y la realización de acciones comunes. b) Las consultas tendrán lugar antes que las Altas Partes Contratantes fijen su posición definitiva; c) Cada una de las Altas Partes Contratantes, al adoptar sus posiciones y en sus acciones nacionales, tendrá plenamente en cuenta las posiciones de las demás partes y tomará debidamente en consideración el interés que presentan la adopción y la aplicación de posiciones europeas comunes. A fin de aumentar su capacidad de acción conjunta en el ámbito de la política exterior, las Altas Partes Contratantes asegurarán el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes. La determinación de posiciones comunes constituirá un punto de referencia para las políticas de las Altas Partes Contratantes. D) Las Altas Partes Contratantes procurarán evitar cualquier acción o toma de posición que reduzca su eficacia en tanto que fuerza coherente en las relaciones internacionales o en el seno de las organizaciones internacionales. 3-a) Los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirán al menos cuatro veces al año en el marco de la Cooperación Política Europea. Podrán tratar igualmente cuestiones de política exterior en el ámbito de la Cooperación Política com ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas; b) La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos de la Cooperación Política; c) A fin de permitir la rápida adopción de posiciones comunes, y la realización de acciones comunes, las Altas Partes Contratantes se abstendrán, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría derivarse del mismo; 4) Las Altas Partes Contratantes asegurarán la estrecha asociación del Parlamento Europeo a la Cooperación Política Europea. A tal fin, la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de los temas de política exterior examinadas en el marco de los trabajos de la Cooperación Política y velará porque en dichos trabajos sean debidamente tomados en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo; 5) Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes (...)”

<sup>32</sup> Camisão, Isabel, Fernandes, Luís Lobo “ Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história”, 1ªed. Príncipia, 2005, p. 91

<sup>33</sup> Idem, Soares, António Goucha, “ A União Europeia”, p. 29 “ (...) [O] Tratado da União Europeia adoptou uma estrutura normativa apoiada em “três pilares” (...) [esta] constitui uma demarcação clara dos governos nacionais sobre os desenvolvimentos supranacionais registados pelo processo comunitário de integração. Os Estados demonstraram que aceitavam aprofundar o seu diálogo e cooperação no quadro da política externa, da justiça e dos assuntos internos. Porém, não queriam que decisões em matéria de “alta política” fossem tomadas segundo os modos previstos para o processo de decisão comunitário, bem como não aceitavam que os actos adoptados nos novos domínios pudessem

proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas [;] Resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países [;] Resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo [;] Reiterando su objetivo de facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, mediante la inclusión de disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el presente Tratado [;] Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad [;] Han decidido crear una Unión Europea (...)<sup>34</sup>. Este é um tratado revolucionário<sup>35</sup>, com uma estrutura «sui generis», composta por uma «arquitrave comum<sup>36</sup> – art. A a F do TUE»; um Pilar Comunitário (art.1º a 240º TCE); e dois pilares intergovernamentais, sintomático, da falta de coragem<sup>37</sup> dos Estados-membros em transferirem para a União Europeia competências que cultural e intrinsecamente, estão ligadas à soberania estadual v.g., o Título V “Disposições relativas à política externa e de segurança comum”<sup>38</sup> – (art. J a J-11º do TUE); e o Título VI “ Disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos” – (art.K a K.9º do TUE).

---

relevar do sistema jurídico da Comunidade Europeia. Donde, a criação de dois pilares paralelos ao núcleo comunitário. Política externa, justiça e assuntos internos passaram a integrar o âmbito da União, mas ao funcionamento dos novos pilares não se aplica o chamado método comunitário, preferindo os Estados-membros mantê-la na esfera intergovernamental. “ Este Tratado entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993. Publicado JO C 191 de 29.07.1992

<sup>34</sup> Idem, “ Código de la Union Europea”, p. 21

<sup>35</sup> Ibidem, “ Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história”, p. 96” [O Tratado de Maastricht] contribuiu para um avanço em direcção a um modelo neofederal, não só pelo que consagrou de facto, mas, sobretudo, pelas possibilidades que abriu: a conclusão da integração económica abriu a porta para a integração política; a criação da PESC possibilitou a criação de uma identidade externa da União; o pilar da Justiça e Assuntos Internos foi gerador de um real Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; a nova cidadania europeia criou uma União mais próxima do cidadão; a adopção do princípio da subsidiariedade introduziu uma governação descentralizada, por último, o processo de co-decisão consagrou uma participação mais fecunda do Parlamento Europeu.”

<sup>36</sup> Cfr. art. B, 2º Travessão do TUE “ A União atribui-se os seguintes objectivos: - afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.”

<sup>37</sup> Ibidem, “ Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história”, p. 92-93” O acordo alcançado pelos Estados-membros nesta matéria ficou plasmado no segundo pilar do Tratado de Maastricht. Ao reunir numa única política duas dimensões que há muito andavam separadas (a política externa comunitária e a segurança), os dirigentes europeus deram um passo importantíssimo na via da união política. Porém, ficaria adiada, sine die, a inclusão de uma terceira dimensão de importância vital para a sobrevivência do projecto europeu: a defesa. Embora o tratado prevísse a definição de uma política de defesa comum como uma espécie de corolário da PESC, não foi fornecida nenhuma indicação respeitante ao prazo para a sua concretização.”

<sup>38</sup> Ibidem, “ Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história”, p.92 “As negociações para a instituição de uma PESC pelo TUE tiveram subjacentes objectivos precisos: (...) – a Europa procurava dotar-se de um

Restringiremos o nosso estudo, apenas, ao Título V – Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Esta “representa uma continuação [um progresso tímido] das disposições do art. 30º do Título III do AUE, onde se estabeleciam as «disposições sobre cooperação europeia em matéria de Política Externa». Tanto no AUE como no Tratado da União, a PESC fica definida, como assinala o Título correspondente, como uma matéria de cooperação regulada pelos Estados-membros e, portanto, não submetida aos procedimentos comunitários habituais, ficando, assim mesmo, fora da competência jurídica do Tribunal de Justiça Europeu – Título VII, art. L.”<sup>39</sup>

O nº 2 do artigo J-1 do TUE delimita os objectivos da PESC. Nesta medida, esta visa: a) a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; b) o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas; c) a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris; d) fomento da cooperação internacional; e) o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

Para a concretização destes objectivos e, tendo em consideração que estamos acostado num pilar intergovernamental, o Tratado da União Europeia fixou os seguintes instrumentos jurídicos: a) Cooperação sistemática, entre os Estados-membros na condução da sua política externa e segurança comum<sup>40</sup>. Essencialmente, o Tratado de Maastricht adoptou como instrumento jurídico uma prática que foi proposta com o Acto Único Europeu (alínea a) nº 2, artigo 3º AUE), que consistia no compromisso assumido pelas Altas Partes Contratantes no sentido de informarem-se e consultarem-se mutuamente sobre qualquer questão de política exterior que tenha interesse geral<sup>41</sup>, a fim de assegurar que sua influência combinada se exerça de maneira mais eficaz, por meio de concertação, convergência de posições e de realizações de acções comuns; b) Posições Comuns, nas áreas referidas no nº 2 do artigo J-1 do TUE. Este instrumento jurídico “ corresponde ao que era já praticado no âmbito da CPE. Trata-se, na verdade, de uma espécie de «nível superior» da já praticada cooperação sistemática, que leva os Estados a informarem-se e a consultarem-se

---

instrumento adequado a potenciar a segurança do continente num período de profundas incertezas (...); - a PESC contribuiria também para criar um cenário de estabilidade política e económica de todo o continente europeu (...); as ambições da nova política comum a consolidação das democracias e economias de mercado que emergiam nos países da Europa Central e Oriental de forma que, a prazo, fosse possível tornar realidade o velho sonho de uma Europa unida a nível continental.”

<sup>39</sup>Ibidem, “A História da União Europeia”, p. 178

<sup>40</sup>Cfr. art. J.1, nº 3, 1º travessão do TUE

<sup>41</sup>Cfr. nº4 do art. J.1 e art. J. 2 do TUE

mutuamente no Conselho sobre uma questão de política externa que considerem ter interesse geral. O objectivo é a adopção de acções convergentes, ainda que não necessariamente comuns, que lhes permitam reforçar a sua capacidade de influência na cena internacional (sempre que o Conselho considere adequado um nível de coesão mais elevado, definirá uma posição comum); (...) [; c) Acções Comuns<sup>42</sup>, nos domínios em que os Estados-membros têm interesses importantes em comum<sup>43</sup>. Este instrumento jurídico obriga] os Estados-membros quer nas suas tomadas de posição, quer na condução da acção. Efectivamente, ao adoptar uma acção comum<sup>44</sup>, o Conselho fixa o alcance, os objectivos e os meios da mesma, ficando o seu controlo a cargo da presidência que, segundo o artigo J.5, [paragrafo] 2 «é responsável pela execução de acções comuns»; [d) Por último, temos um outro elemento de significativa importância, mormente, não seja um instrumento jurídico, é todavia a alavanca necessária para a afirmação da PESC, que] é a representação da União pela presidência. De facto, ao atribuir-lhe a responsabilidade pela execução das acções comuns, o Tratado de Maastricht faz da presidência do Conselho de Ministros a «porta-voz» da posição assumida por todos os Estados-membros no seu conjunto, cabendo-lhe, portanto, representá-los nos assuntos da PESC e nas organizações e conferências internacionais.”<sup>45</sup>

Quanto aos órgãos institucionais da PESC<sup>46</sup> é de salientar que, tratando esta de um Pilar Comunitário, mormente, intergovernamental, os órgãos institucionais são os mesmos existentes na União Europeia. Assim sendo, temos: a) o Conselho que é a força motriz da PESC (art. J-8 do TUE), a sua Presidência representa a União neste âmbito (nº1, art.J-5 do TUE); b) a Comissão, que tem poderes de associar-se aos trabalhos realizados no domínio da PESC, de apresentar propostas e requerer reunião extraordinária do Conselho em situações que exijam rápida decisão, juntamente

---

<sup>42</sup> Cfr. 2º paragrafo, do nº1 do art. J.3 “ Sempre que adopte o princípio da acção comum, o Conselho definirá o seu âmbito preciso, os objectivos gerais e específicos que a União se atribui para a realização dessa acção, bem como os meios, procedimentos, condições e, se necessário, o prazo, aplicáveis à sua execução.”

<sup>43</sup> Cfr. art. J.1, nº 3, 2º Travessão do TUE

<sup>44</sup> Denis Michel y Dominique Renou “ Código Comentado de la Unión Europea”, editorial de VECCHI, 2001, p. 263. “ Acción Común – este término designa una acción coordinada de los Estados miembros con el objetivo de poner en marcha recursos de cualquier tipo (recursos humanos, experiencias, financiación, material, etc.) para conseguir los objetivos concretos decididos por el Consejo. La acción común se sitúa en la repercusión de la postura común”

<sup>45</sup> Ibidem, “ Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história”, p. 94.

<sup>46</sup> Ibidem, “ A construir a Europa”, p. 95 “(...) a PESC permanece ainda em grande medida na mãos dos Estados. É disso prova o papel marginal atribuído, neste domínio, à Comissão e ao Parlamento Europeu. Apesar do seu carácter marcadamente intergovernamental, a Política Externa e de Segurança Comum não deixa, contudo, de ser um salto de importância assinalável, na medida em que institucionaliza uma exigência de maior integração da actuação dos Estados-membros neste domínio. Como resultado, aumenta – ainda que com limitações – a coerência e a eficácia da intervenção da União. Estamos persuadidos de que «só falando em uníssono» a Comunidade poderá afirmar a sua influência enquanto actor de primeira linha nas relações internacionais e, assim, contrariar a lógica unipolar decorrente do fim da Guerra-fria.”

com os Estados-membros (nº3 e 4º do art.J-8º, art. J.9 do TUE); c) o Comité Político, este é um órgão, especificamente, criado para a PESC e, é " constituído por directores políticos dos Estados-membros que [acompanham] a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de segurança comum e [contribuem] para a definição das políticas, proferindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité Político acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das atribuições da Presidência e da Comissão"<sup>47</sup>; d) por último, temos o Parlamento, que é consultado pela Presidência sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PESC, é regularmente informado sobre a evolução desta política, pode, inclusive, dirigir perguntas e/ou apresentar recomendações ao Conselho (art. J.7 do TUE). Relativamente ao modo de tomada de decisão<sup>48</sup>, a regra de votação no seio do Conselho é a unanimidade, excepto sobre as questões processuais e nas matérias de [estabelecimento prático das] acções comuns que se pode decidir por maioria qualificada (2º paragrafo do nº2, do art. J.8 e nº 2 do art.J.3).

## V – Os Progresso na PESC de Amesterdão a Nice

A 2 de Outubro de 1997, dá-se a terceira revisão do Tratado de Roma, com a assinatura do Tratado de Amesterdão<sup>49</sup> " (...) Resolvidos a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias [:] Desejando reforçar o carácter democrático e a eficácia do funcionamento das Instituições, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas [:] Resolvidos a instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países [:] Resolvidos a executar uma política

---

<sup>47</sup> Cfr. nº 5, artigo J-8 do TUE

<sup>48</sup> " Ao contrário do que acontece nas restantes políticas comuns, na PESC existe uma rede dupla de decisão: em primeiro lugar, o Conselho de Ministro é chamado a decidir por unanimidade sobre a possibilidade de submissão de certo domínio para a PESC. Caso seja possível a unanimidade, passar-se-á então ao momento da tomada de decisão, em que será suficiente a maioria qualificada dos membros do Conselho. Este segundo momento de decisão versará unicamente sobre a forma de pôr em prática as acções necessárias para cumprir os objectivos propostos para o domínio de actuação concreto que havia sido, no primeiro momento, submetido à alçada da PESC"

<sup>49</sup> Idem, Soares, António Goucha, " A União Europeia", p. 36 a 38 "Diferentemente das anteriores alterações aos Tratados das Comunidades Europeias – Acto Único Europeu e Tratado de Maastricht – que decorreram da vontade política dos Estados-membros em introduzir novos objectivos específicos no desenvolvimento do processo de integração europeia, o mercado interno e a moeda única, respectivamente, o Tratado de Amesterdão não resultou da vontade política originária de conferir novo impulso à construção europeia. (...) A conjuntura política europeia que procedeu a abertura da conferência que elaborou o Tratado de Amesterdão levou a que dois aspectos emergissem como temas dominantes das suas negociações: a reforma institucional que deveria preparar a União Europeia para os desafios colocados pelo alargamento aos países do leste europeu; e a difícil e fragilizada relação que o processo de integração europeia mantinha com os cidadãos dos Estados-membros." Este Tratado entrou em vigor a 1 de Maio de 1999. Publicado JO C 340 de 10.11.1997

externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, de acordo com as disposições do artigo J.7, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo [;] Resolvidos a facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, nos termos das disposições do presente Tratado [;] Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade [;] Decidiram instituir uma União Europeia (...) <sup>50</sup> Este Tratado veio, de certo modo, resolver alguns dos “leftovers” deixados por Maastricht, relativamente à afirmação da União Europeia no cenário Internacional, bem como no que refere-se a Política Externa e de Segurança Comum. Deste modo, as “Disposições relativas à política externa e de segurança comum” continuam a estar regulamentadas no Título V, com numeração, exclusivamente, numérica (artigo 11º ao 28º do TUE), ao contrário do que sucedia anteriormente, Título V (art. J a art. J-11 do TUE).

Neste âmbito, foram introduzidas algumas alterações substanciais<sup>51</sup>, desde logo: A) se confrontamos o nº1 do art. J-1º do TUE “ [a] União e os seus Estados-membros definirão e executarão a Política Externa e de Segurança Comum (...)”, com o novo nº1 do art. 11º previsto com o Tratado de Amesterdão “ [a] União definirá e executará uma Política Externa e de Segurança Comum”, aferiremos que a PESC passa a estar na exclusiva competência da União, devendo inclusive os Estados-membros apoiar-se activamente num espírito de lealdade e de solidariedade mútua (nº 2 do art.11º do TUE); B) os objectivos da PESC mantêm-se na sua essência idênticos aos estipulados no nº 2 do art. J-1 do TUE. Porém, foram introduzidas algumas nuances significativas, como por exemplo: 1) em vez de, “ a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União, tal como previsto 1º travessão do nº 2 do art.J-1 do TUE, o Tratado de

---

<sup>50</sup> Cfr. “Tratado de Amesterdão”, ed. Assembleia da República, Lisboa 1998 e “Tratado de Amesterdão y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea”, Biblioteca de Legislación série Menor, primera edición, Editorial Civitas, 1998.

<sup>51</sup> Vitorino, António, “(...) O que é que Amesterdão trouxe de novo? Uma flexibilização do processo de decisão ao introduzir a figura da abstenção positiva, trouxe uma inovação institucional, cujos resultados ainda estão por apurar em toda a sua dimensão, a criação do chamado Senhor PESC, isto é de um personagem que centraliza a visibilidade da Política Externa e de Segurança Comum e que é, simultaneamente, o Secretário Geral do Conselho da União Europeia, e em terceiro lugar, e este parece-me ser o aspecto mais importante, acrescentou à política externa uma componente estruturada de Segurança e de Defesa.”, in, [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_1999\\_2004/votorino/speeches/230701\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/votorino/speeches/230701_pt.pdf)

Amesterdão introduz alguns elementos novos, como podemos constatar pelo 1º travessão, nº 1 do art.11º do TUE " a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas; 2) em vez de, "o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas, tal como previsto no 2º travessão, nº 2, art. J-1 do TUE, o Tratado de Amesterdão, prevê, apenas, "o reforço da segurança da União, sob todas as formas (2º travessão do nº1, art.11º TUE). A União é vista num conjunto e não como um ente à margem dos Estados-membros, estes são, aliás, agora aglutinados pela própria União; 3) o 3º travessão, do nº1 do art. 11º do TUE, não efectuou uma grande alteração, isto se compararmos com o 3º travessão, do nº2 do art. J-1 do TUE, " a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (...) incluindo os respeitantes às fronteiras externas". Apenas, foram integradas as políticas respeitantes às fronteiras externas no domínio da PESC; C) adiciona novos instrumentos jurídicos<sup>52</sup> à PESC, mantendo os anteriores. Deste modo, temos: I) Acção comum – " [incide] sobre uma situação específica em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União. [Esta define] os respectivos objectivos e âmbitos, os meios a pôr à disposição da União, condições de execução respectivas, e, se necessário, a sua duração."<sup>53</sup>; II) Posição comum – " [define] a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-membros [devem zelar] pela coerência das suas políticas nacionais com as posições comuns"<sup>54</sup>; e, III) Estratégias comuns - é o novo instrumento jurídico introduzido com o Tratado de Amesterdão e aplica-se "nos domínios em que os Estados-membros tenham importantes interesses em comum. [Esta especifica] os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros"<sup>55</sup>.

O Tratado de Amesterdão introduziu, de igual modo, novos condimentos na regra de votação no seio do Conselho. Deste modo, apesar de as decisões continuarem a ser adoptadas pelo Conselho por unanimidade, este vem introduzir uma cláusula de excepção, baseada no princípio da "abstenção construtiva". Ou seja, " [qualquer] membro do Conselho que se abstenha de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a

---

<sup>52</sup> Cfr. art. 12º do TUE " A União prosseguirá os objectivos enunciados no artigo 11º: [a] definindo os princípios e as orientações gerais da política externa e de segurança comum [; b] decidindo sobre as estratégias comuns [; c] adoptando acções comuns [; d] adoptando posições comuns [; d] reforçando a cooperação sistemática entre os Estados-membros na condução da política."

<sup>53</sup> Cfr. nº 1 do art. 14º do TUE

<sup>54</sup> Cfr. art. 15º do TUE

<sup>55</sup> Cfr. nº 2 do artigo 13º do TUE

decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-membros respeitarão a posição daquele.<sup>56</sup> Por outro lado, o Tratado de Amesterdão prevê, ainda, a possibilidade do Conselho deliberar por maioria qualificada " sempre que adopte acções comuns ou posições comuns ou tome qualquer outra decisão com base numa estratégia comum; [e/ou] sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou a uma posição comum"<sup>57</sup>, excepto se um membro de Conselho invocar que se opõe à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada por importantes e expressas razões de política nacional. Neste caso não se procederá a votação e a questão pode ser submetida ao Conselho Europeu; D) a criação da figura do "Senhor PESC e/ou do Alto-Representante para a política externa e de segurança comum" foi, indiscutivelmente, a medida mais visível, retida pela população europeia e/ou apresentada pelo Tratado de Amesterdão " [a] presidência representará a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum [sendo, por conseguinte,] responsável pela execução das decisões tomadas, [bem como] expressará em princípio a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais. [Sendo, para tal, assistido] pelo Secretário –Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto-Representante<sup>58</sup> para a política externa e de segurança comum."<sup>59</sup> Este deverá assistir "o Conselho no âmbito de questões de Políticas Externas e de Segurança Comum, contribuindo nomeadamente para formulação, elaboração e execução das decisões políticas e, quando necessárias, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros"<sup>60</sup>; E) a possibilidade da União celebrar, quando necessário, acordos no âmbito da PESC com Estados terceiros ou organizações internacionais é uma das outras novidades introduzidas com Amesterdão, "o Conselho, deliberando por unanimidade, pode autorizar a Presidência, eventualmente assistida pela Comissão, a encetar negociações para este efeito. Esses acordos serão celebrados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob recomendação da Presidência. Nenhum acordo vinculará um Estado-membro cujo representante no Conselho declare que esse acordo deve

---

<sup>56</sup> Cfr. nº 1 do artigo 23º TUE

<sup>57</sup> Cfr. 1º e 2º travessão do nº 2º, do art. 23º do TUE

<sup>58</sup> A 18 de Outubro de 1999, entra em funções o primeiro alto representante para a Política Exterior e Segurança Comum, o senhor Javier Solana Madariaga.

<sup>59</sup> Cfr. nº 1º a 3º do art. 18º do TUE

<sup>60</sup> Cfr. art. 26º do TUE

obedecer às normas constitucionais do respectivo Estado; os restantes membros do Conselho podem decidir que o acordo lhes será provisoriamente aplicável.”<sup>61</sup>

A 26 de Fevereiro de 2001, dá-se a quarta revisão do Tratado de Roma<sup>62</sup>, com a assinatura do Tratado de Nice<sup>63</sup> “(...) [desejando] completar o processo lançado pelo Tratado de Amesterdão tendo em vista preparar as Instituições da União Europeia para funcionar numa União alargada [:] [determinados] a avançar, nesta base, com as negociações de adesão a fim de as concluir com êxito nos termos do Tratado da União Europeia [:] [resolveram] alterar o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados (...)”<sup>64</sup>

Na prática, o Tratado de Nice não fez alterações de relevo no que concerne a PESC. Porém, introduziu três alterações substanciais, no que respeita: 1) a Acordos Internacionais no domínio da PESC. Assim, em vez da regra da unanimidade exigida pelo artigo 24º do TUE para a celebração de acordos internacionais “ [sempre] que seja necessário celebrar um acordo com um ou mais Estados ou organizações internacionais (...) o Conselho, deliberando por unanimidade, [pode] autorizar a Presidência, eventualmente assistida pela Comissão, a encetar negociações para este efeito. Esses acordos [seriam] celebrados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob recomendação da Presidência (...)”, o Tratado de Nice veio possibilitar, nos termos do nº 2 e 3º do art. 24º do TUE, que em determinadas circunstâncias possam ser celebrados e adoptados por maioria qualificada “ [o] Conselho delibera por unanimidade sempre que o acordo incida numa questão em relação à qual seja exigida a unanimidade para a adopção de decisões internas (...) [sempre] que o acordo seja previsto para dar execução a uma acção comum ou a uma posição comum, o Conselho delibera por maioria qualificada nos termos do nº 2 do artigo 23º”; 2) ao Comité Político, previsto no artigo 25º do TUE. Este passa a designar Comité Político e de Segurança e na essência mantém as mesmas funções<sup>65</sup> que, anteriormente, porém no âmbito “(...) do presente Título, este Comité exercerá, sob

---

<sup>61</sup> Cfr. artigo 24º do TUE

<sup>62</sup> Este Tratado entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 2003. Publicado JO C 80 de 10.03.2001

<sup>63</sup> Soares, António Goucha, “ A União Europeia”, ed. Almedina, Abril, 2006, p. 43 e 44 “ A conferência intergovernamental que conduziu à adopção do Tratado de Nice terá sido a que teve a agenda política mais limitada, de entre os vários momentos constituintes da União. Na verdade, a realização da conferência intergovernamental teve por objectivo lidar com assuntos que os Estados-membros não foram capazes de resolver aquando da conclusão do Tratado de Amesterdão, mas que identificaram como sendo as questões sobre que incidiria a negociação relativa às transformações institucionais, em vista do alargamento da União Europeia. Os chamados “ restos de Amesterdão “ (Amesterdão leftovers) (...) [na prática, Nice preparou a União Europeia, a nível institucional para os futuros alargamentos]”.

<sup>64</sup> Cfr. Tratado de Nice – Revisão dos Tratados Europeus – Apresentação Comparada, ed. Assembleia da República, Lisboa 2001, e, in <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/tratadonice-f.htm>

<sup>65</sup> Cfr. art. 25º do TUE “ Sem prejuízo do disposto no artigo 207º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, um Comité Político acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de

responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises [e, o Conselho poderá, ainda] autorizar o Comité a tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direcção estratégica da operação»; 3) as Cooperações Reforçadas passam a ser admitidas no âmbito da PESC e, " (...) destinam-se a salvaguardar os valores e servir os interesses da União no seu conjunto, afirmando a sua identidade como força coerente na cena internacional. Devem [, todavia] respeitar: [a)] os princípios, os objectivos, as orientações gerais e a coerência da política externa e de segurança comum, bem como as decisões tomadas no quadro dessa política; [b)] as competências da Comunidade Europeia; [c) e] a coerência entre o conjunto das políticas da União e a sua acção externa (...)"<sup>66</sup>.

Estas, contudo, apenas podem incidir na execução de uma acção comum ou de uma posição comum, e, nunca em questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa<sup>67</sup>.

## VI – A PESC no Tratado Constitucional

A 20 de Junho de 2003, é apresentado no Conselho Europeu de Salónica<sup>68</sup> o Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa. A 29 de Outubro de 2004, é assinado, em Roma, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa<sup>69</sup>. De realçar, que este não é

---

segurança comum e contribuirá para a definição das políticas, emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité Político acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão."

<sup>66</sup> Cfr. artigo 27º-A e 27º -B do TUE

<sup>67</sup> Martins, Ana Maria Guerra "Curso de Direito Constitucional da União Europeia", ed. Almedina, 2004, p.177 "(...) [As] principais inovações relativas à PESC nem sequer constam do tratado de Nice, tendo ocorrido à margem dele. Na verdade, o Conselho Europeu de Nice aprovou a criação de estruturas operacionais para gestão de crise – o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior, os quais, na prática, funcionam desde 2000."

<sup>68</sup> Cfr. Prefácio do Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa, ed. Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003 " Tendo constatado que a União Europeia se encontrava numa encruzilhada decisiva da sua existência, o Conselho Europeu, reunido em Laeken (Bélgica) em 14 e 15 de Dezembro de 2001, convocou a Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa [Pela segunda vez na História da Europa os Europeus são chamados a pronunciar sobre o seu futuro. A primeira, como já vimos foi no Congresso de Haia, de 1947] A referida Convenção ficou encarregada de formular propostas sobre três matérias: aproximar os cidadãos do projecto europeu e das instituições europeias; estruturar a vida política e o espaço político europeu numa União alargada; fazer da União um factor de estabilização e uma referência na nova ordem mundial. (...) A Declaração de Leken levantou a questão de saber se a simplificação e a reestruturação dos Tratados não deveriam abrir caminho à adopção de um texto constitucional. Os Trabalhos da Convenção vieram de facto a resultar na elaboração de um projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa, tendo o texto recolhido um amplo consenso na sessão plenária de 13 de Junho de 2003. [Foi este texto que foi apresentado no Conselho Europeu de Salónica]"

<sup>69</sup> Cfr. Preâmbulo do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, ed. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005, p. 10 " Inspirando-se no património cultural, religioso e humanista da Europa, de que emanaram os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito [:] Convencidos de que a Europa, agora reunida após dolorosas experiências, tenciona progredir na via da civilização, do progresso e da prosperidade a bem de todos os seus

nenhuma revisão do Tratado de Roma, nem revisão de qualquer outro Tratado. É um Tratado autónomo e concebido *ad inicio* para vigorar na Europa, com uma vigência ilimitada (art.IV-446º do T.C.). Todavia, ainda, não entrou em vigor,<sup>70</sup> pois está aberto o período de ratificação pelos Estados-membros<sup>71</sup> mas, provavelmente, também não entrará, pelos menos nos moldes actuais com a recusa da França e da Holanda em ratificá-lo.

O Tratado Constitucional eliminou a estrutura dos três pilares, consagrados em Maastricht, prosseguido, mormente, com ligeiras alterações em Amesterdão e Nice. Especificamente, no que concerne à Política Externa e de Segurança Comum<sup>72</sup> (PESC), o Tratado Constitucional manteve a política da continuidade, sem grandes rupturas, com muita falta de coragem e com poucas alterações substanciais. Assim sendo, a Acção Externa da União encontra-se regulamentada na Parte I, Título III (Competências da União), artigo I-16º (Política externa e de segurança comum), Título V (Exercício das Competências da União), Capítulo II (Disposições específica), art. I-40º e na Parte III (Políticas e Funcionamento da União), Título V (Acção Externa da União), Capítulo I (Disposições de Aplicação Geral), artigos III-292º a artigo III-293º e, finalmente, no Capítulo II (Política Externa e de Segurança Comum), secção 1 (Disposições Comuns), artigos III-294º a artigo III-308º e secção 3 (Disposições Financeiras), artigo III-313º.

---

habitantes, incluindo os mais frágeis e os mais desprotegidos, quer continuar a ser um continente aberto à cultura, ao saber e ao progresso social, e deseja aprofundar o carácter democrático e transparente da sua vida pública e actuar em prol da paz, da justiça e da solidariedade no mundo [...] Persuadidos de que os povos da Europa, continuando embora orgulhosos da respectiva identidade e história nacional, estão decididos a ultrapassar as antigas discórdias e, unidos por laços cada vez mais estreitos, a forjar o seu destino comum [...] Certos de que, «Unida na diversidade» a Europa lhes oferece as melhores possibilidades de, respeitando os direitos de cada um e estando cientes das suas responsabilidades para com as gerações futuras e para com a Terra, prosseguir a grande aventura que faz dela um espaço privilegiado de esperança humana [...] Determinados a prosseguir a obra realizada no âmbito dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado da União Europeia, assegurando a continuidade do acercamento comunitário [...] Gratos aos membros da Convenção Europeia por terem elaborado o projecto da presente Constituição, em nome dos cidadãos e dos Estados da Europa.”

<sup>70</sup> Cfr. nº 2 do art.IV-447º do T.C. “ O presente Tratado entre em vigor no dia 1 de Novembro de 2006, se tiverem sido depositados todos os instrumentos de ratificação ou, não sendo o caso, no primeiro dia do segundo mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar.”

<sup>71</sup> Este Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa para entrar em vigor tem que ser ratificado por todos os Estados-membros. Até, agora, apenas quinze Estados-membros ratificaram (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Eslováquia, Eslovénia e Espanha) e dois Estados-membros (França (29 de Maio de 2006) e Países Baixos (1 de Junho de 2006)) votaram não no referendo.

<sup>72</sup> Moreno, Fernando Díez “ Manual de Derecho de la Unión Europea”, 3ª ed. Thomson Civitas, 2005, p. 829-830 “ La PESC há tenido y conserva una naturaleza muy particular debido a lo delicada que es la política exterior para los Estados miembros. Aunque la Constitución ha eliminado formalmente la estructura de los tres pilares instaurada en Maastricht en la que la PESC era un pilar intergubernamental, el proceso decisional queda todavía marcado por una fuerte presencia de la voluntad de los Estados que guardan el derecho de veto en la mayor parte de la cuestiones, mientras que las instituciones más supranacionales – la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento – quedan muy al margen con respecto a sus competencias habituales.”

É com este dispositivo legal ora unificado que a União Europeia reitera, que a sua acção externa na cena internacional tem como alicerces fundamentais os princípios que presidiram “à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é o seu objectivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional”<sup>73</sup>; e, reforça/amplia os seus objectivos, isso se compararmos com os objectivos, anteriormente, enunciados em Maastricht (nº 2 do artigo J-1 do TUE), e com os previstos em Amesterdão e Nice (nº 1 do art.11º do TUE).

Incumbe, deste modo, “a União [definir] e [prosseguir] políticas comuns e acções e [diligenciar] no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: a) [salvaguardar] os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; b) [consolidar] e apoiar a democracia, o Estado de Direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional; c) [preservar] a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; d) [apoiar] o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza. [De sublinhar que este novo propósito é louvável, porém, veremos se não foi, apenas, inserido com o único objectivo de fechar as fronteiras da União.]; e) [incentivar] a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional; f) [contribuir] para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar o desenvolvimento sustentável; g) [prestar] assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e h) [promover] um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.”<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Cfr. nº1 do art.III-292º do T.C.

<sup>74</sup> Cfr. nº2 do art. III-292º do T.C.

Para a rigorosa execução desses propósitos a União<sup>75</sup> deve: a) velar pela coerência entre os diversos domínios da sua acção externa e entre estes e as outras políticas a União (nº3, e 4, do art.I-40º e nº3 do art.III-292º); b) definir e executar uma política externa e segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança (nº1, do art.III.294º); c) identificar<sup>76</sup> interesses e objectivos estratégicos da União, consultando, para o efeito, regularmente, o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum (nº2, do art.I-40º, nº 8, do art. I-40º e nº1, do art.III-293º); e d) apoiar activamente e sem reservas a política externa e de segurança comum, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua (nº2, do art.III-294º) [entre os Estados-membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-membros<sup>77</sup>] (nº1, do art.I-40º).

Como já referimos, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não trouxe, verdadeiramente, progressos assinaláveis no âmbito da PESC, mormente, tenha introduzido algumas medidas “inovadoras” e, outras, na nossa óptica, regressivas. Tentaremos, deste modo, no presente ensaio, sintetizar algumas delas: 1) o nº4 do art. 1-3º do T.C. refere que “ [nas] suas relações com o resto do mundo, a União afirma os seus valores e interesses.” Concordamos, na integra, que a União difunda pelo mundo os seus valores “do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito dos direitos fundamentais, incluindo dos direitos das pessoas pertencentes a minorias (...) [da sociedade plural, da não discriminação, da tolerância, da justiça, da solidariedade e da igualdade entre homens e mulheres.”<sup>78</sup>

Porém, discordamos, completamente, que a União siga os mesmos passos que o seu “homólogo Americano” em difundir e promover pelo Mundo os seus interesses. Abraçamos a tese de que este factor é o ápice, a causa directa e aglutinadora da insegurança no Mundo. Alguns Estados

---

<sup>75</sup> Conselho, Comissão, Parlamento Europeu, Ministro de Negócios Estrangeiros, Estados-membros

<sup>76</sup> O Conselho Europeu.

<sup>77</sup> Cfr. nº 5 e 6, art.I-40º do T.C. “ [os] Estados-membros concertam-se no Conselho Europeu e no Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, a fim de definir uma abordagem comum. Antes de empreender qualquer acção no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União, cada Estado-membro consulta os outros no Conselho Europeu ou no Conselho. Os Estados-membros asseguram, através da convergência das suas acções, que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional. Os Estados-membros são solidários entre si. Em matéria de política externa e de segurança comum, o Conselho Europeu e o Conselho adoptam decisões europeias por unanimidade, com excepção dos casos previstos na Parte III (...)”

<sup>78</sup> Cfr. art.I-2º do T.C.

almejam, constantemente, expandir os seus interesses estaduais olvidando, por vezes, na íntegra os interesses estaduais de outros Estados. Efectivamente, partilharmos a posição de que todos os interesses estaduais vergados pelos valores da União são legítimos; 2) o art. I-7º do T.C. confere à União personalidade jurídica, igualando-a aos Estados. Esta passa a ser um sujeito de direito internacional e, provavelmente, "um dia [possa] ter assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas lado a lado com os Estados"<sup>79</sup>. Para além disso, a União Europeia passa a dispor, igualmente, de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num acto legislativo da União, seja necessário para lhe dar possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas.<sup>80</sup>; 3) a União Europeia passa a ter competência em todos os domínios da política externa, nas questões relativas à segurança e na definição gradual de uma política comum de defesa. Neste âmbito, os Estados-membros além de apoiarem activamente e sem reservas a política externa e de segurança comum, deverão abster-se de toda e qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptível de prejudicar a sua eficácia<sup>81</sup>. Esta não é uma medida inovadora, contudo, expande o campo de actuação da União Europeia a outros domínios, como a definição gradual de uma política comum de defesa que a breve trecho poderá conduzir a uma defesa comum. A política comum de segurança e defesa (PCSD) desenvolve-se, deste modo, dentro do âmbito da PESC<sup>82</sup>, sendo, por conseguinte, o seu corolário; 4) a cláusula de flexibilidade prevista no nº1º do art. 18º do T.C. é uma das outras medidas revolucionárias, " [se] uma acção da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas na Parte III [note-se que a Política Externa e de Segurança Comum, está contemplada no Capítulo II, Título V, Parte III do T. C.] para atingir um dos objectivos [nº2 do art. III-292º do T.C.] estabelecidos pela Constituição, sem que esta tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão Europeia e após aprovação do Parlamento Europeu, adoptará as medidas adequadas." A inclusão desta "cláusula de flexibilidade" é, sem sombra de dúvida, a alavanca que a União Europeia necessitava para fomentar autonomamente novas políticas no âmbito da política externa e de

---

<sup>79</sup> Antunes, Manuel Lobo " Notas sobre a política externa e de segurança comum no projecto de tratado constitucional", in Europa Novas Fronteiras " A Constituição Europeia que novas perspectivas para a União Europeia?", nº 13/14, ed. Principia – Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2003, p 110

<sup>80</sup> Cfr. nº 2, do art. I-13º do T.C.

<sup>81</sup> Cfr. nº 1º e 2º do art. I-16º do T.C.

<sup>82</sup> Cfr. nº 1 do art. 41º do T.C. (Disposições específicas relativas à política comum de segurança e defesa) "[a] política comum de segurança e defesa faz parte integrante da política externa e de segurança comum. (...)"

segurança comum; 5) a criação da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União<sup>83</sup> é, indiscutivelmente, a medida mais visível introduzida pelo Tratado Constitucional no âmbito da PESC. Este é um dos vice-presidentes da Comissão, nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão. Possui competência para conduzir a política externa e de segurança comum e a política comum de segurança e defesa, bem como, poder de apresentar propostas para a definição dessas políticas (PESC e PCSD), para assegurar a coerência da acção externa da União e para executá-las na qualidade de mandatário do Conselho<sup>84</sup>, utilizando para o efeito os meios nacionais e os da União<sup>85</sup>. Para além disso, o Ministro dos Negócios Estrangeiros representa a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, bem como, conduz o diálogo político com terceiros em nome da União e exprime a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais<sup>86</sup>. Por sua vez, a política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. E esta pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas<sup>87</sup>; 6) a “tipificação dos actos jurídicos adoptados no âmbito da PESC, equiparando-os, nessa tipificação, aos demais actos adoptados noutras políticas”<sup>88</sup> é, uma das outras medidas inovadoras introduzidas pelo Tratado Constitucional. Deste modo, “[para] exercerem as competências da União, as instituições utilizam como instrumentos jurídicos em conformidade com a Parte III [Políticas e Funcionamento da União], a lei europeia<sup>89</sup>, a lei-quadro europeia<sup>90</sup>, o regulamento europeu<sup>91</sup>, a decisão europeia<sup>92</sup>, as recomendações<sup>93</sup> e os pareceres”<sup>94</sup>; 7) a inclusão

---

<sup>83</sup> Cfr. art. I-28º do T.C.

<sup>84</sup> Cfr. art. I-28º do T.C.

<sup>85</sup> Cfr. nº4, do art. I-40º do T.C. “ Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum”

<sup>86</sup> Cfr. nº3 do art. III-296º do T.C.

<sup>87</sup> Cfr. nº 1 do art. I-41º do T.C.

<sup>88</sup> Idem, “ Notas sobre a política externa e de segurança comum no projecto de tratado constitucional”, p.110

<sup>89</sup> «Lei europeia - é um acto legislativo de carácter geral. É obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros.»

<sup>90</sup> «Lei-quadro europeia – é um acto legislativo que vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios.»

<sup>91</sup> «Regulamento europeu – é um acto não legislativo de carácter geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições da Constituição. Tanto pode ser obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros como pode vincular o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios.»

<sup>92</sup> «Decisão europeia – é um acto não legislativo obrigatório em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatório para estes.»

<sup>93</sup> «Recomendações e pareceres – não têm efeito vinculativo.»

<sup>94</sup> Cfr. nº 1 do art. I-33º do T.C.

no Tratado Constitucional da “cláusula de solidariedade”<sup>95</sup> é outra medida a saudar pois contribuirá para uma verdadeira coesão de esforços e meios no combate à insegurança e/ou em caso de catástrofe natural ou de origem humana; 8) a possibilidade dos Estados-membros instituírem entre si uma cooperação reforçada<sup>96</sup> no âmbito da PESC é outra das medida a salientar, mormente, consideramos que poderíamos ir mais além, amplificando, de igual modo, esta possibilidade no domínio militar ou da defesa (art.I-44º e nº1 e 2º do art.419º e nº3 do art.III-422º do T.C.); 9) a inclusão da “regra da boa vizinhança”, no Tratado Constitucional é outra medida a aplaudir pois, usualmente, o “fósforo da insegurança” incendeia-se em países vizinhos<sup>97</sup>. 10) a adopção de novos instrumentos jurídicos para a PESC, “ [a] União conduz a política externa e de segurança comum: a) [definindo] as orientações gerais; b) adoptando decisões europeias que definam: i) as acções a desenvolver pela União; ii) as posições a tomar pela União; iii) as regras de execução das decisões europeias referidas nas subalíneas i) e ii); e c) reforçando a cooperação sistemática entre os Estados-membros na condução da sua política”<sup>98</sup>; Na prática, os anteriores instrumentos jurídicos (posições comuns, acções comuns e estratégicas comuns) são recauchutados noutra formado mais “europeu”, dando lugar a seis novos instrumentos jurídicos: I) Orientações Gerais<sup>99</sup>; II) Decisão Europeia<sup>100</sup> sobre a Acção<sup>101</sup> a desenvolver pela União; III) Decisão Europeia sobre a Posição<sup>102</sup> a

---

<sup>95</sup> Cfr. alíneas a) e b) do nº 1 do art.I-43º do T.C. “[a] União e os seus Estados-membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-membro for vítima de um ataque terrorista ou vítima de um catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros para: a) [prevenir] a ameaça terrorista no território dos Estados-membros; proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista; prestar assistência a um Estado-membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista; b) Prestar assistência a um Estado-membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas em caso de catástrofe natural ou de origem humana.”

<sup>96</sup> Cfr. o 2º parágrafo do nº 1 do art.I-44º do T.C. “[as] cooperações reforçadas visam favorecer a realização dos objectivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração. Estão abertas, a qualquer momento, a todos os Estados-membros, nos termos do art. III-418º.”

<sup>97</sup> Cfr. 1º e 2º do art.I-57º (A União e os Estados vizinhos) “[a] União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinho, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação; (...) a União pode celebrar acordos específicos com os países interessados. Esses acordos podem incluir direitos e obrigações recíprocas, bem como a possibilidade de realizar acções em comum. A sua aplicação é acompanhada de uma concertação periódica.”

<sup>98</sup> Cfr. nº3, do art.III-294º do T.C.

<sup>99</sup> Cfr. nº 1 do art. III-295º do T.C. “[o] Conselho Europeu define as orientações gerais da política externa e de segurança comum incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa. Se um acontecimento internacional assim o exigir, o Presidente do Conselho Europeu convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, a fim de definir as linhas estratégicas da política da União relativamente a esse acontecimento.”É um instrumento que vem substituir as estratégicas comuns.

<sup>100</sup> Neste domínio, o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros adoptam, em regra, as decisões europeias por unanimidade [ nº1, do art.III-300º do T.C.], pronunciando-se por iniciativa de um Estado-membro, sob proposta do ministro dos Negócios Estrangeiros da União, ou deste com o apoio da Comissão (art.I-40º, nº6); “ As decisões europeias do Conselho Europeu sobre os interesses e objectivos estratégicos da União incidem nos domínios da política

tomar pela União; IV) Regras de execução de uma Decisão Europeia sobre Acção a desenvolver e sobre a posição a adoptar. As decisões europeias são adoptadas pelo Conselho deliberando por unanimidade, excepto nas quatro situações previstas na alínea a) a d) do nº 2 do artigo III-300<sup>103</sup> do Tratado Constitucional. Porém, qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão europeia, mas deve reconhecer que ela vincula a União, por conseguinte, este deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar. Os demais Estados-membros respeitarão a sua posição.<sup>104</sup>; V) Cooperação sistemática <sup>105</sup>entre os Estados-membros; e, VI) Acordos Internacionais " [a] União pode celebrar acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais [neste domínio]"<sup>106</sup>

---

externa e de segurança comum e noutros domínios que se insiram no âmbito da acção externa da União. As decisões europeias podem dizer respeito às relações da União com um país ou uma região ou seguir uma abordagem temática. Definem a sua duração e os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros (2º paragrafo do nº 1, do art.III-293º do T.C.); Essencialmente, as Decisões europeias nas suas três modalidades vieram substituir as anteriores acções comuns e posições comuns.

<sup>101</sup> Cfr. nº1 e 2 do art.III-297º do T.C. " Sempre que uma situação internacional exija uma acção operacional por parte da União, o Conselho adopta as decisões europeias necessárias. Essas decisões definem os objectivos, o âmbito e os meios a colocar à disposição da União, assim como as condições relativas à execução da acção e, se necessário, a duração desta. (...) As decisões europeias a que se refere o nº1 vinculam os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção.

<sup>102</sup> Cfr. art.III-298º do T.C. "O Conselho adopta decisões europeias que definem a posição da União sobre uma questão específica de natureza geográfico ou temática. Os Estados-membros velam pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União."

<sup>103</sup> « Em derrogação do nº 1, o Conselho delibera por maioria qualificada: a) Sempre que adopte uma decisão europeia que defina uma acção ou uma posição da União com base numa decisão europeia do Conselho Europeu sobre os interesses e objectivos estratégicos da União, referida no nº 1 do artigo III-293º; b) Sempre que adopte uma decisão europeia que defina uma acção ou uma posição da União sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Ministro; c) Sempre que adopte uma decisão europeia que dê execução a uma decisão europeia que defina uma acção ou uma posição da União; d) Sempre que adopte uma decisão europeia relativa à nomeação de um representante especial em conformidade com o artigo III-302º. [Note-se, porém, se] um membro do Conselho declarar que, por razões vitais e expressas de política nacional, tenciona opor-se à adopção de uma decisão europeia que deva ser adoptada por maioria qualificada, não se procederá à votação. (...) "

<sup>104</sup> Cfr. nº1 do Art.III-300º do T.C.

<sup>105</sup> Cfr. nº2 do art. III-294º do T.C. "[os] Estados-membros apoiam activamente e sem reservas a política externa e de segurança comum, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Os Estados actuam de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Abstêm-se de empreender quaisquer acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia enquanto força coerente nas relações internacionais"; nº 1 e 2 do art. III-305º "[os] Estados-membros coordenam a sua acção no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defendem as posições da União. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União assegura a organização dessa coordenação. Nas organizações internacionais e em conferências internacionais em que não tomem parte todos os Estados-membros, aqueles que nelas participem defendem as posições da União. [(...) e ] mantém estes últimos e o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum."

<sup>106</sup> Cfr. art.III-303º do T.C.

isto, porque, esta mune, presentemente, de personalidade jurídica<sup>107</sup>; 11) a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa é outra das medidas inovadoras cravadas pelo Tratado Constitucional. A inclusão deste serviço permitirá, a breve trecho, ambicionar para a União Europeia um corpo diplomático à semelhança do Estado soberano. O Ministro dos Negócios Estrangeiros, no desempenho das suas funções, é apoiado por este serviço que, por sua vez, trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais<sup>108</sup>; 12) a cooperação institucional entre as missões diplomáticas dos Estados-membros e as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais<sup>109</sup> é sintomático, do nosso ponto de vista, que, brevemente, teremos um corpo diplomático próprio da União Europeia; 13) o financiamento da PESC<sup>110</sup> pelas despesas administrativas e operacionais, pelo orçamento da União Europeia é outra das medidas a exaltar. De facto, uma política externa e de segurança comum sem orçamento e meios satisfatórios é inviável<sup>111</sup>. Ficam, todavia, de fora do orçamento da União as despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e todas aquelas que o Conselho decida em contrário.

## VIII – Conclusão

Os Estados-membros têm que consciencializar-se, definitivamente, que o seu progresso no seio da União Europeia não é e, nunca será uniforme “ [cada] estado, como qualquer outro estado, é uma entidade política soberana. E, no entanto, as diferenças entre os estados, desde a Costa Rica à [ex-]União Soviética, da Gambia aos Estados Unidos, [de Portugal ao Chipre] são imensas. Os estados são semelhantes e são também diferentes. Assim como as corporações, as maçãs, as universidades e as pessoas. Quando colocamos dois ou mais objectos na mesma categoria, estamos a dizer que eles são parecidos não em todos os aspectos, mas em alguns. Não há, no

---

<sup>107</sup> Cfr. art.I-7º do T.C.

<sup>108</sup> Cfr. nº3 do art.III-296º do T.C.

<sup>109</sup> Cfr. nº1 do art.III-301º do T.C.

<sup>110</sup> Cfr. nº 1 e 2º, do art. III-313º do T.C.

<sup>111</sup> Idem, “ Onde está a PESC?”, P.19 “Esta situação faz-me lembrar o que dizia em 1998 um diplomata alemão descrevendo a PESC, como “Muita diplomacia, consideráveis somas de dinheiro, mas nada de soldados”, in, Wolfgang Ischinger, “Die Gemeinsame AuBen – und sicherheitspolitik nach Amesterdam – Praxis und Perspektiven”, 1998, p. 4.

mundo, dois objectos idênticos, no entanto podem, muitas vezes, ser comparados e combinados utilmente.”<sup>112</sup>

Assim, “unidos na diversidade”, podemos, efectivamente, progredir todos no seio da União Europeia conjugando esforços, políticas e/ou meios, bem como se for do interesse de alguns Estados-membros, avançar para uma “Europa a la carte” e/ou de “geometria variável”, em alguns sectores da sociedade, v.g., PCSD, Constituição Europeia, e/ou em outras políticas uniformizadas em detrimento de políticas harmonizadas. Incumbe à União Europeia proporcionar os mecanismos legais para que estas cooperações reforçadas se implementem e proliferem no seio da União Europeia.

A virtualidade dessas políticas impor-se-á no seio da União Europeia pelo seu próprio mérito e não por dispositivo legislativo. Os Estados-membros e a população europeia têm que identificar-se e rever-se nessas novas políticas. Hoje, parece evidente que fazemos parte da União Europeia, nenhum Estado Europeu tem dúvidas quanto à utilidade da sua adesão. Porém, não podemos olvidar que em 1951, éramos, apenas, seis Estados-membros que abraçávamos o projecto europeu. Hoje, somos vinte e sete Estados-membros e, com possibilidade de este número vir aumentar em virtude dos vários pedidos de adesão. O que mudou? Nada, suponho, apenas, o projecto europeu venceu e impôs-se na Europa pelo seu próprio mérito e virtualidades. Assim, também, espero que aconteça no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e na Política Comum e Segurança e Defesa.

Hoje, parece-nos evidente “a incapacidade da UE em falar a uma só voz em assuntos internacionais importantes não é apenas um problema político, mas também um problema de segurança. A UE poderia ter conseguido modificar algumas decisões de política externa e segurança da Administração Bush, se tivesse conseguido falar a uma só voz. O facto de os Americanos terem conseguido dividir [a Europa em «nova» e «velha», pelo secretário da defesa norte-americano Donald Rumsfeld – segundo a velha estratégia «dividir para governar»] tão facilmente as nações europeias em campos opostos representou no fim uma derrota tanto para os EUA como para a Europa.”<sup>113</sup> Pois no actual contexto geopolítico em que proliferam pelo Mundo novas ameaças (naturais e/ou humanas), uma débil Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e/ou uma “inexistente” Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), não é, apenas, um problema dos

---

<sup>112</sup> Waltz, Kenneth N. “ Teoria das Relações Internacionais”, 1ª ed. Gradiva, 2002, p. 136

<sup>113</sup> Jirí Pehe “ A Política Externa e a Política de Defesa da União Europeia vistas pelos Países da Europa Central”, in As Novas Fronteiras da Europa, Fundação Calouste Gulbenkian, ed. Dom Quixote, 2005, p. 114-118.

Estados-membros e/ou da União Europeia, é um problema Mundial efeitos tremendos para os cidadãos. Como afirmou, Samuel P. Huntington " [neste] novo mundo a política local é a da etnicidade, a política global é das civilizações. A rivalidade das superpotências é substituída pelo choque das civilizações. Neste novo mundo os conflitos mais generalizados, mais importantes e mais perigosos não ocorrerão entre classes sociais, entre ricos e pobres ou outros grupos economicamente definidos, mas entre povos pertencentes a entidades culturais diferentes. As guerras tribais e os conflitos étnicos terão lugar dentro das civilizações."<sup>114</sup> Compreender esta realidade é salvaguardar o arquétipo de segurança internacional.

---

<sup>114</sup> Huntington, Samuel P. " O Choque das Civilizações e a mudança na Ordem Mundial", 3ª ed. Gradiva, 2006, p.28-29