

ees

REVISTA DE  
**HISTÓRIA**  
DAS IDEIAS



O ESTADO E A IGREJA

HOMENAGEM A JOSÉ ANTUNES

VOLUME 22, 2001

INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS  
FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## A ORIGEM DO CONSELHO DA EUROPA, A UNIDADE EUROPEIA E O POSICIONAMENTO PORTUGUÊS

A ideia de um Conselho da Europa foi lançada, pela primeira vez, por Winston Churchill no célebre discurso de Zurique em 19 de Setembro de 1946, onde afirmou que o "primeiro passo prático" para recriar a família europeia num quadro regional seria o de constituir um Conselho da Europa<sup>(1)</sup>. Em 12 de Março de 1948, um grupo de deputados britânicos apresentou na Câmara dos Comuns uma moção visando a criação de um Conselho da Europa ocidental, que incluísse os dezasseis Estados que aderiram ao Plano Marshall mais a Alemanha ocidental, como primeiro passo para o estabelecimento de uma união política suficientemente forte para salvar a democracia e os valores da civilização ocidental; no médio prazo deveria suceder-se a criação de uma federação democrática da Europa, "dotada de uma constituição baseada na nacionalidade comum", a qual incluiria uma declaração dos direitos do Homem<sup>(2)</sup>. No discurso que proferiu na sessão de abertura do Congresso da Haia em 7 de Maio de 1948, Churchill concebeu a ideia de um Governo do Mundo, alicerçado em grandes unidades regionais, podendo ser uma delas o "Conselho da Europa, incluindo a Grã-Bretanha com o seu Império e Comunidade de Nações": "Nada do que projectamos neste Congresso [declarou] está em conflito com a autoridade suprema da Organização Mundial

\* Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

(9 *Diário de Notícias*, nº 28952, de 20/9/1946, p. 1 e 5.

(2) *Ibidem*, nº 29479, de 13 /3/1948, p. 1 e 5.

das Nações Unidas. Pelo contrário, eu sempre acreditei, como disse ainda no tempo da guerra, que um Conselho da Europa era indispensável à organização mundial, ficando porém subordinado a essa organização"<sup>(3)</sup>. Ainda durante o congresso, ao falar, a 9 de Maio, na reunião da Europa Unida, na Praça de Dam, diante do Palácio Real de Amesterdão, o antigo Primeiro-Ministro disse: "Como partidários duma Organização Mundial esperamos que, em breve, seja constituído um Conselho da Europa, que compreenda os Governos e povos de muitos Estados europeus que aceitem as liberdades fundamentais da vida democrática estabelecidas pela vontade do povo livremente expressa"<sup>(4)</sup>. Entre as resoluções do Congresso da Haia contava-se aquela que solicitava a convocação urgente de uma assembleia que exprimisse a opinião pública europeia, recomendasse as medidas imediatas para o estabelecimento progressivo de uma Europa unida, como elemento essencial para a criação de um mundo unido, e analisasse os problemas e as condições para o estabelecimento de uma União ou Federação, aberta a todos os países democráticos europeus que se comprometessem a respeitar uma Carta dos Direitos do Homem, defendida por um Tribunal de Justiça capaz de aplicar as sanções necessárias para a fazer cumprir<sup>(5)</sup>.

#### *A difícil gestão do Conselho da Europa*

Competia aos governos tornar exequíveis as resoluções do Congresso Europeu. Uma iniciativa fora, entretanto, avançada por Georges Bidault, ministro dos estrangeiros francês, que apresentou, na reunião dos cinco do Pacto de Bruxelas, realizada em 20 de Julho de 1948 na Haia, duas moções destinadas a analisar conjuntamente os planos para a criação de uma assembleia europeia e para a organização de uma união económica e aduaneira das cinco potências com quaisquer outros Estados europeus que a elas desejassem juntar-se; a primeira deveria ser estudada pela Comissão Permanente da União

<sup>(3)</sup> *A Voz*, nº 7594, de 8/5/1948, p. 6.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, nº 7596, de 10/5/1948, p. 1 e 6; of- da Embaixada de Portugal em Paris, datado de 23/7/1948, Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), Arquivo Histórico-Diplomático (AHD), 2P/A41/M62.

<sup>(5)</sup> "Resolução da Comissão Política", anexo ao ofº nº 562/266, de 2/7/1948, da Legação de Portugal na Haia, MNE, AHD, 2P/A50/M 39-A.

Ocidental, e a segunda por uma comissão especial criada pela Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE)<sup>(6)</sup>. Cerca de um mês depois, a 18 de Agosto, o executivo francês aprovou a ideia de criar uma assembleia europeia e tomar medidas para a sua efectivação ao debruçar-se sobre o memorando do Comité Internacional para a Unidade da Europa que submetia aos governos interessados diversas propostas com vista à constituição de um Parlamento da Europa. Este memorando, que fora já enviado, a 19 de Julho, pelo referido comité aos chefes dos governos de todos os Estados membros da OECE, sugeria que a Assembleia proposta no Congresso Europeu da Haia, em Maio último, fosse, pelo menos na sua primeira sessão, limitada às representações dos países signatários da Convenção para a Cooperação Económica Europeia, incluindo a Alemanha Ocidental. Todavia, a responsabilidade da convocação e da organização da referida Assembleia deveria, segundo o comité, ser assumida pelos cinco signatários do Pacto de Bruxelas; para o efeito recomendava-se a reunião urgente de uma conferência preparatória composta de 75 delegados (11 da Bélgica e outros tantos da Holanda, 3 do Luxemburgo, 25 da Grã-Bretanha e igual número da França)<sup>(7)</sup>. Diferente era o projecto britânico, publicado em Londres pouco depois, a 25 de Agosto, propondo a convocação da Assembleia Europeia, a reunir em Paris antes de 31 de Março de 1949 por iniciativa do Conselho da Organização de Cooperação Económica; seria composta por delegados nomeados pelos parlamentos de cada país membro desta organiza-

<sup>(6)</sup> *Jornal de Notícias*, de 21/7/1948, p. 10.

<sup>(7)</sup> *Diário de Notícias*, nº 29637, de 19/8/1948, p. 5; *Jornal de Notícias*, de 19/8/1948, p. 10; carta, com data de 19/7/1948, e anexo do Comité Internacional de Coordination des mouvements pour l'Unité Européenne, assinado por Duncan Sandys, presidente do respectivo Comité Executivo, endereçados ao Primeiro-Ministro de Portugal, MNE, AHD, 2P/A50/M39-A. O memorando tinha sido preparado por uma comissão chefiada por Paul Ramadier, que presidiu à Comissão Política do Congresso da Haia, e era rubricado por W. Churchill, presidente do Movimento para a Unidade da Europa, Paul Van Zeeland, da Liga Económica de Cooperação Europeia, François de Menthon e René Courtin, em nome do Conselho Francês para a Europa Unida, e Robert Bichet, presidente dos Novos Grupos Internacionais. Ver António Martins da Silva, "A ideia de Europa unida no pós-guerra (1945-1948)", *Revista de Comunicação e Jornalismo*, n- 1 (1999), Coimbra, Faculdade de Letras (em vias de publicação).

ção, na proporção de dois delegados por milhão de habitantes, o que elevaria para 525 o número de delegados à futura Assembleia Europeia (França 87, Inglaterra 100, Áustria 14, Bélgica 16, Dinamarca 8, Irlanda 6, Grécia 14, Holanda 18, Islândia 1, Itália 96, Portugal 16, Suécia 14, Suíça 8, Turquia 38, Alemanha Ocidental 86)<sup>(8)</sup>.

O Comité de Coordenação dos Movimentos para a Unidade da Europa, que teve a iniciativa da realização do Congresso da Haia, iria desempenhar um papel importante para sensibilizar os governos no sentido de darem execução às resoluções daquele congresso. Organizou a 25 de Outubro seguinte na mesma cidade outra grande reunião na qual se aprovou uma medida que previa a convocação a curto prazo de uma Assembleia que deveria constituir uma primeira etapa da unidade política europeia e "o início do que poderia tomar-se mais tarde um parlamento europeu". Esta manifestação pública do referido comité, que na dita reunião passou a designar-se como Movimento Europeu, teve como objectivo influenciar a posição dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos países signatários do Tratado de Bruxelas que reuniram em Paris no dia subsequente, a 26 de Outubro. Nesta reunião dos Cinco seria apresentada uma proposta subscrita pelos governos francês e belga para que nela fosse aprovada a convocação duma Assembleia Europeia. O Comité tinha consciência das dificuldades que poderiam surgir na tomada de decisão de uma tal assembleia, conhecida que era a posição relutante do Reino Unido e o silêncio, presumivelmente cúmplice, do executivo holandês.

Neste congresso usaram da palavra militantes destacados do movimento para a unidade europeia. Entre eles evidenciou-se o deputado britânico Duncan Sandys, genro de Winston Churchill. Fez um apelo no sentido que os dois países mais refractários, o Reino Unido e a Holanda, "aproveitassem essa oportunidade [da reunião dos Cinco] de se tomarem também os pioneiros na construção do caminho que leva à unidade e à paz os povos europeus", e insistiu que, apesar de não se pretender atribuir poderes legislativos ou constitucionais à referida assembleia europeia, esta teria, mesmo assim, uma missão importante, que não poderia ser deixada ao cuidado dos governos - a de "criar uma opinião pública europeia e [a de fomentar] o sentido de solidariedade entre os povos da Europa". Acrescen-

<sup>(8)</sup> *Novidades*, nº 17184, de 26/8/1948, p. 6.

tou que, embora as actuações concretas fossem da responsabilidade dos governos, constituiria um erro grave contar apenas com as iniciativas destes e não comprometer no processo a participação actuante dos parlamentos e dos povos europeus. Não envolvendo a criação da referida Assembleia qualquer transferência de soberania "é portanto de esperar [sublinhou] que os povos britânico e holandês, tendo ambos proclamado a sua confiança no princípio da unidade europeia, não hesitarão" em aprovar a iniciativa franco-belga de criação de uma Assembleia Europeia. Outros oradores tomaram a palavra: André Philip, antigo ministro das Finanças de França, insistiu nos perigos que assolam a Europa livre, que comprometem os valores materiais e espirituais, tomando indispensável uma estreita colaboração internacional entre os poderes e os povos, e concluiu que, nesta perspectiva, "uma assembleia europeia é uma necessidade urgente, que não deve ser adiada". Dois oradores holandeses pronunciaram-se no mesmo sentido: um (Koos Warrink, chefe do partido trabalhista) insistiu na necessidade de pressionar o governo holandês a apoiar a proposta franco-belga para, deste modo, enfraquecer a hesitação britânica; outro (o deputado católico Serrarens) sublinhou que a construção de uma sociedade democrática europeia num enquadramento federal tem de constituir-se num objectivo defendido por todos<sup>(9)</sup>.

Ora, na já referida reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros das cinco potências realizada em Paris, a 26 de Outubro, o ministro britânico Bevin conseguiu adiar o projecto da União Aduaneira e as sugestões franco-belgas para a criação da Assembleia Parlamentar Europeia que, limitada inicialmente àqueles cinco países, seria depois aberta a outras Nações Ocidentais<sup>(10)</sup>. Em contrapartida, como resultado da referida iniciativa, o Conselho consultivo da União Ocidental decidiu, naquela reunião, criar uma comissão, ou "Comité para o estudo e o desenvolvimento da unidade europeia", com representantes de cada um dos respectivos Estados membros (5 da França

<sup>(9)</sup> Of.º n.º 792/308, de 30/10/1948, da Legação de Portugal na Haia, MNE, AHD, 2P/A50/M37.

<sup>(10)</sup> Telegrama da Embaixada de Portugal em Paris, de 27/10/1948, MNE, AHD, 2P/A50/M37.

e da Grã-Bretanha, 3 da Bélgica e da Holanda e 2 do Luxemburgo), para "examinar e propor as disposições a tomar para a realização de uma união mais íntima entre os países da Europa". Para esse efeito deveria a dita comissão ou Comité de Unidade Europeia aceitar e analisar as sugestões que fossem feitas quer pelos governos quer por particulares, em especial as referidas propostas franco-belgas no sentido da reunião de uma Assembleia Consultiva e as sugestões britânicas relativas à instituição de um Conselho Europeu designado pelos governos e responsável perante eles, que teria como objectivo estudar as questões de interesse comum<sup>(1)</sup>; do seu estudo faria aquela comissão um relatório com recomendações a apresentar ao Conselho Consultivo dos Cinco na sua próxima sessão.

O ministro britânico sugeriu assim a possibilidade alternativa de formação de um Conselho Europeu, inteiramente dependente dos governos, para afastar a viabilidade da criação de uma Assembleia Europeia, proposta, como se disse, pelos governos francês e belga: "Tal atitude [comenta o responsável pela Legação de Portugal na Haia] não surpreendeu pois que, conversando há dias nesta Legação com o Embaixador da Inglaterra a propósito da reunião a que me refiro no começo deste ofício [o congresso da Haia do Comité de Coordenação], disse-me aquele diplomata que o projecto de uma assembleia europeia não estava ainda bastante amadurecido e que os ingleses não ignoravam as dificuldades que se levantariam dentro de um tal organismo. Convinha, portanto, esperar a fim de se evitarem 'espectáculos para os outros'"<sup>(12)</sup>.

A primeira tarefa com que o comité teria de confrontar-se, no sentido de recomendar aos governos membros do pacto as medidas necessárias para o avanço da unidade europeia, pela via da criação de uma Assembleia, era a de tentar conciliar duas propostas de unidade europeia completamente divergentes - tarefa que se revelaria complexa, dada a irredutibilidade inicial das duas posições em jogo. Ou seja: as representações francesa e belga, apoiadas pelas da Holanda e do Luxemburgo, defendiam a constituição de um Parlamento composto por membros designados ou eleitos pelos parlamentos nacionais, traduzindo o espectro partidário destes, que votariam indivi-

(<sup>1</sup>) *Diário de Notícias*, n.º 29705, de 27/10/1948, p. 1.

(<sup>12</sup>) Of.º n.º 792/308 [...], *cit.*

dual e livremente, de modo a formar-se um consenso sobre a opinião europeia, porque era esta o resultado das tendências expressas nos Estados participantes; no lado diametralmente oposto, a delegação britânica pugnava pela criação de uma organização constituída por um "comité de ministros" dos governos membros e por uma "conferência" europeia composta de delegados nomeados por estes, que votariam em bloco como representação nacional.

Como se a má-vontade do governo britânico não fosse suficiente, a representação inglesa na referida comissão foi ainda minada por questiúnculas partidárias internas, com acesas controvérsias na imprensa e nos meios parlamentares. Churchill acusou o Primeiro Ministro, Attlee, em cartas que lhe endereçou e que foram publicadas na imprensa, de - na conformidade do resumo que delas fez o embaixador português em Londres - "tentar tratar a causa da união europeia como um monopólio do Partido Socialista inglês"; ao contrário do que propunha o antigo Primeiro Ministro, "o Governo resolveu dar à representação do Reino Unido uma constituição exclusivamente partidária, excluindo dela qualquer participação de membros dos partidos Conservador e Liberal". A estas acusações respondeu Attlee que, tendo-se decidido na reunião dos Cinco que o denominado Comité Especial seria composto por representantes dos governos interessados, perante os quais era responsável e aos quais deveria apresentar os resultados produzidos, assim se justificava que nele não figurassem elementos da oposição; não significava isso, todavia, que "o Governo estivesse monopolizando a ideia para o partido, mas simplesmente que o Governo actual, a quem competia a escolha dos delegados, era formado pelo próprio partido" (13). Auguravam-se assim ténues perspectivas favoráveis à projectada Assembleia Europeia por parte da delegação britânica no referido comité, sobretudo depois que se noticiou nos jornais ser ela chefiada por Hugh Dalton, o mesmo que, antes do Congresso da Haia, "teria afirmado que a unidade só seria possível se os países da Europa Ocidental se capacitassem de que o socialismo era a esperança de todos" e teria contribuído activamente para a decisão do partido socialista britânico de não se fazer representar naquele congresso(14).

(13) Ofício da Embaixada de Portugal em Londres, proc. 3/B, nº 987, com data de 15/11/1948, MNE, AHD, 2P/A50/M37.

(14) *Ibidem*.



A referida comissão nomeada pelos Cinco reuniu, pela primeira vez, em Paris, a 26 de Novembro, tendo sido presidida por Edouard Herriot, presidente da Assembleia Nacional francesa. Durante a reunião, com o objectivo de a influenciar, foi recebido e lido um memorando do Movimento para a Europa Unida, que dizia o seguinte:

"A fim de evitar qualquer mal entendido, é de desejar que a Assembleia Europeia tenha nome e atribuições que definam claramente que não é um parlamento federal nem mesmo uma assembleia constituinte ou pré-constituente e que não tem qualquer poder legislativo. Em consequência, sugere-se que se denomine essa assembleia "Assembleia Consultiva Europeia" e que se lhe confirmem os seguintes poderes: estudar as relações das nações europeias entre si e com outros países, com vista à elaboração de uma política europeia comum; estudar as medidas a tomar praticamente, destinadas a promover mais íntima união entre as nações europeias nos campos político e económico, e em particular estudar a criação de organismos internacionais para a direcção em comum de actividades ou serviços importantes; estudar os problemas sociais e jurídicos suscitados por tais medidas de integração; estudar os métodos próprios para levar os povos europeus a melhor compreensão dos princípios em que se fundamenta a sua civilização comum e desenvolver o seu intercâmbio cultural; definir as liberdades democráticas dos povos europeus numa carta dos Direitos do Homem e, para garantir tais direitos, estudar a criação dum Supremo Tribunal Europeu, munido de poderes para aplicar sanções; estudar os meios que permitam que os países e outros territórios associados às nações europeias participem na obra de realização da unidade europeia e, em particular, estudar a representação desses países na Assembleia Consultiva Europeia".

E continua:

"A Assembleia deve enviar recomendações aos governos participantes a respeito dos assuntos indicados, quer directamente quer por intermédio das nações da Europa. No entanto, as actuais condições políticas tornam necessário limitar inicialmente a Assembleia às nações que estão em condições de designar os seus representantes por processos democráticos, quer dizer, a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Inglaterra, Portugal, a Grécia, a Irlanda, a Islândia, a Itália, o Luxemburgo, a Noruega, a Suécia, a Suíça, a Turquia e as zonas ocidentais da Alemanha".

E conclui:

"O governo britânico recomenda que se crie um Conselho de Ministros Europeu. Esta proposta está conforme com a recomendação do relatório político apresentado à apreciação do Congresso da Europa unida. O Conselho de Ministros Europeu seria instrumento eficaz de cooperação inter-governamental. Além disso, constituiria um organismo conveniente para o estudo em comum das recomendações da Assembleia Consultiva, por parte dos governos interessados. Sob condição de que fique bem entendido que o Conselho de Ministros Europeu não virá substituir mas sim juntar-se à Assembleia Consultiva, o projecto do governo britânico a este respeito deveria sem dúvida ser aprovado"<sup>(15)</sup>.

Todavia, esta reunião de Paris acabaria por adiar os seus trabalhos sem solução à vista. Ambos os contendores se escudaram nas suas posições de princípio. Os delegados franceses e belgas defenderam, como se disse, o projecto de criação de uma Assembleia parlamentar, com poderes próprios e de alguma amplitude, composta por representantes dos parlamentos nacionais, decidindo por maioria de votos; contudo, para tentar a aproximação com os britânicos, a delegação francesa previa a possibilidade de se constituir uma espécie de órgão subsidiário formado pelos governos a fim de prepararem os trabalhos da Assembleia. Mas a intransigência e desmotivação dos representantes britânicos paralisaram completamente os trabalhos da comissão: obstinaram-se na defesa de um organismo sem qualquer natureza parlamentar, ou seja, de um Conselho nomeado pelos governos, desprovido de autonomia, votando em bloco segundo as indicações destes, que poderia ser coadjuvado por um Secretariado permanente decidindo por unanimidade em domínios que não fossem da competência da OECE e do Tratado de Bruxelas.

O ano de 1948 chega, assim, ao seu termo sob o signo da desunião. Desunião no Reino Unido entre governo e oposição, com esta a criticar acintosamente aquele pela política relativa à unidade da Europa, em particular, como se disse, no que respeita à nomeação de Dalton para chefiar a delegação britânica à conferência de Paris: Churchill acusa-o, no debate de 10 de Dezembro sobre política externa na Câmara dos Comuns, de ser adversário da União Euro-

<sup>(15)</sup> *Diário de Notícias*, nº 29736, de 27/11/1948, p. 5.

peia, salvo se a orientação desta seguir os princípios e os desígnios dos trabalhistas no poder<sup>(16)</sup>. Desunião ainda entre britânicos e franceses, com estes a verberarem aqueles por pretenderem dominar o mercado da Europa ocidental, por um lado<sup>(17)</sup>, e, por outro, pelo diferendo que os opunha no que respeitava às respectivas concepções de União Europeia: o plano britânico para um "Gabinete europeu", extensivo aos 16 países do Plano Marshall, versus proposta francesa para um "Parlamento europeu", de participação mais restrita<sup>(18)</sup>.

Não é sem razão que, no editorial do *Jornal de Notícias*, de 23 de Dezembro, com o título "A união da Europa", se escreve o seguinte:

"A Europa olha à sua volta transida de impotência, indecisa no caminho a seguir, incerta mais que nunca do seu futuro. [...]. Qual o caminho a escolher? A ideia generosa que [...] Vítor Hugo preconizava no advento da República [...], a ideia generosa da União da Europa nascera certamente das possibilidades jamais avaliadas da Democracia. Quando Briand [...] já propunha a União da Europa, era arrastado pela convicção que seria a única maneira de obter a paz [...]. Hoje o que está em causa é a sua existência pura e simples [...].

Um egoísmo feroz [...] produz em cada povo ou nos dirigentes de cada povo uma política de nacionalismo acerado, impertinente... e perigoso. Cada um age cuidando resolver os problemas contra tudo e contra todos. Mais acentuadas que nunca são as barreiras económicas que as nações levantam, mais acentuadas que nunca são as despesas militares que produzem, mais acentuadas que nunca são as condições sociais e económicas de desfavor das massas desses povos.

E possível que alguns povos da Europa consigam erguer-se e dominar, á possível mas só à custa da miséria dos outros e, sendo assim, bem frágil e passageira será a sua grandeza. Estou convencido que um dia a necessidade premente encaminhará a Europa para uma missão leal e honesta - que lhe garantirá a continuação do domínio do Mundo"<sup>(19)</sup>.

A possibilidade de uma saída para este impasse poderia encontra-se no compromisso da tese franco-belga (o máximo de poderes para a Assembleia consultiva) e da tese britânica (plenos poderes para o Conselho de Ministros) proposto pelo Comité Exe-

<sup>(16)</sup> *Jornal de Notícias*, 11/12/1948, p. 10.

<sup>(17)</sup> *Ibidem*, de 13/12/1948, p. 12.

<sup>(18)</sup> *Diário de Notícias*, nº 29739, de 30/11/1948, p. 5.

<sup>(19)</sup> Assinado por Pina de Morais, *Jornal de Notícias*, de 23/12/1948, p. 1.

cutivo do Movimento Europeu a apresentar ao Comité Permanente dos Cinco, reunido em Paris em 16 de Dezembro: criação simultaneamente de uma Assembleia Consultiva Europeia e de um Conselho Europeu de Ministros<sup>(20)</sup>.

Alguns progressos se registaram, entretanto, na reunião da Comissão da unidade europeia que teve lugar, de 18 a 20 de Janeiro de 1949, em Paris: foi apresentada uma nova versão da proposta britânica que avançava com a criação de um "Conselho da Europa", sediado em Estrasburgo, no qual uma "assembleia" de nomeação governamental desempenharia um papel subordinado<sup>(21)</sup>. Mas, apesar das sugestões recebidas na reunião, provenientes do Movimento Europeu e da União Parlamentar Europeia, no sentido de conciliar as duas teses em confronto - um Conselho de Ministros, que receberia recomendações da Assembleia cujos delegados não tinham que ser indispensavelmente parlamentares -, não foi possível chegar a acordo. O delegado francês, Paul Reynaud, apoiado pelos delegados do Benelux, fez "claramente" saber, na sessão final, a Hugh Dalton, chefe da delegação inglesa, "que as propostas britânicas relativas à nomeação dos delegados e à forma colectiva do voto não podiam ser aceites pela França e pelos países do Benelux, acentuando que o método não era democrático e que as delegações escolhidas desta maneira não poderiam ser consideradas como representativas da opinião pública"<sup>(22)</sup>. A questão seria transferida para a reu-

<sup>(20)</sup> *Ibidem*, de 16/12/1948, p. 10; *Diário de Lisboa*, nº 9389, de 18/1/1949.

<sup>(21)</sup> "Os pontos mais importantes que os ministros vão discutir [escreve-se no *O Século*, em 13/1/1949, p. 1 e 6] são os seguintes: 1- - Questão alemã [...]; 2- - Assembleia Interparlamentar Europeia - os ingleses temem uma assembleia que bula os poderes dos governos. O sistema parlamentar francês, diferente do inglês, em que os partidos mandam no governo, não de uma vez para sempre no momento das eleições, mas, a cada passo, durante a legislatura, provoca em Londres receios, no caso em que o sistema francês prevalecesse numa Assembleia Parlamentar Internacional. Bevin, para obstar a este perigo, chegou a propor que os deputados da futura Assembleia Interparlamentar Europeia fossem nomeados pelos governos, a quem ficariam submetidos. Diz-se, porém, que Bevin mudou de ideia a esse respeito e se mostra mais disposto a concessões a favor da tese francesa".

<sup>(22)</sup> Ofº da Embaixada de Portugal em Londres, de 9/3/1949, proc. 3/C, nº 244, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

nião das potências do Pacto de Bruxelas a ter lugar na semana subsequente<sup>(23)</sup>.

Nesta quarta sessão trimestral do Conselho Consultivo do referido pacto, reunida em Londres a 27 e 28 de Janeiro, o impasse foi finalmente superado. Acordou-se, segundo o respectivo comunicado final, "instituir o Conselho da Europa, composto por uma comissão ministerial, que terá sessões privadas, e por um corpo consultivo cujas reuniões serão públicas"<sup>(24)</sup>. Este acordo, que teve em conta o indispensável trabalho preparatório da Comissão de Estudos da União Europeia, resultou de um compromisso, inspirado também pelos contributos sugeridos pelo Movimento Europeu e pela União Parlamentar: a Grã-Bretanha cedeu em favor da proposta francesa e belga de uma Assembleia independente dos governos, com liberdade de voto, mas impôs em contrapartida que fosse reconhecido também a estes, e não exclusivamente aos parlamentos nacionais, o direito de poderem nomear os parlamentares, que a Assembleia fosse consultiva, pertencendo o poder de decisão a um Comité de ministros, órgão intergovernamental<sup>(25)</sup>. Tendo a referida Assembleia, ou "corpos consultivos", constituído o grande pomo de discórdia entre britânicos e continentais, procurou-se, desde logo, definir a sua composição, atribuições e competências: assim, a escolha das delegações que a comporiam seria feita tendo em consideração o sistema que melhor se adaptasse às práticas constitucionais de cada país participante - o

(23) *Diário de Notícias*, nº 29788, de 21/1/1949, p. 5.

(24) *Ibidem*, nº 29796, de 29/1/1949, p. 1.

(25) Esta viragem na aparentemente irredutível posição britânica surpreendeu alguns observadores: "com este animador avanço no caminho da Europa unida [...], passando por cima dos acanhados preconceitos dos partidos, Bevin mostrou-se um bom europeu" - comenta o *News Chronicle*. De um modo geral a imprensa saudou este êxito nos progressos da União Europeia: "o acordo acerca da forma que tomará a União Europeia é de importância capital e deve-se felicitar os governos por este novo passo para a União Ocidental" - escreve o *Times*. Tiveram assim um êxito notável as opiniões manifestadas pela França desde o início desta questão, opiniões que foram apoiadas pelos países do Benelux. Representa o facto também um êxito para as opiniões públicas destes países e, convém acrescentar, também para a maioria da opinião britânica, que recentemente exerceu pressão considerável para desvanecer os escrúpulos e inquietações dos seus chefes políticos" (*Diário de Lisboa*, nº 6400, de 29/1/1949).

que permitia ao executivo britânico, conforme a tese defendida por Bevin, nomear os membros da respectiva delegação, ao contrário do que propunham os franceses, que reivindicavam essa qualidade para os parlamentos; pertenceria à Assembleia a iniciativa da elaboração do respectivo programa de trabalhos, de que se excluiriam as questões de defesa, mas à Comissão ministerial ficaria reservado o direito de veto sobre as matérias a debater; as decisões seriam tomadas por maioria e não em bloco, como tinha sido proposto pela Grã-Bretanha<sup>(26)</sup>.

Alguns dias após esta histórica decisão são precisados diversos pontos sobre a composição e o funcionamento do Conselho da Europa. E com esse objectivo que a Comissão Permanente do Tratado de Bruxelas, na conformidade das instruções que recebera do Conselho Consultivo, formulou várias recomendações para serem apresentadas na conferência alargada dos cinco, em que se esperava que participassem outros governos europeus. Entre elas destacavam-se as seguintes: o Conselho Europeu deveria ser composto por um Comité de ministros e por uma Assembleia consultiva; o Comité deveria compreender um ministro por cada país participante, ter capacidade para discutir todos os assuntos de interesse comum, com excepção dos da defesa, e assumir o encargo de preparar os trabalhos da Assembleia; esta apresentaria recomendações ao Comité de ministros, mas não teria qualquer competência legislativa ou constituinte, trataria de todas questões sobre as quais o Comité lhe solicitasse parecer, poderia analisar as medidas práticas tendentes ao reforço da unidade dos países membros e estudar os meios para esclarecer os povos da Europa sobre as bases essenciais da sua civilização; a Assembleia decidiria por maioria dos membros presentes, reuniria numa sessão ordinária por ano, com debates públicos, e nomearia comissões para preparação das resoluções inerentes aos problemas que fossem submetidos à sua apreciação<sup>(27)</sup>.

Contudo, estas propostas continham ainda matéria polémica. O executivo inglês, apesar do compromisso encontrado, não dava mostras de aceitar o voto individual por parte da delegação britânica à Assembleia, preferindo, como sempre defendeu, a votação em

<sup>(26)</sup> *Diário de Notícias*, n.º 29797, de 30/1/1949, p. 2.

<sup>(27)</sup> *O Século*, n.º 24015, de 6/2/1949, p. 6.

bloco. Por outro lado, Ernest Bevin, que, surpreendentemente, mostrava agora algum entusiasmo pela "ideia de uma mais estreita unidade europeia", parecia, todavia, "recear que o entusiasmo unionista dos delegados continentais os leve a insistir na ideia da "Federação Europeia" e, por isso, pretendia limitar a liberdade de discussão no corpo consultivo atribuindo ao Comité de Ministros o encargo de elaborar a agenda nas sessões públicas"<sup>(28)</sup>. Questões que o governo britânico mantinha em aberto e que prometiam acender o debate entre insulares e continentais; mas seriam ultrapassadas nas sessões subseqüentes da Comissão Permanente e do Conselho Consultivo: os primeiros cederam em favor do voto individual, os segundos aceitaram o controlo da ordem de trabalhos da Assembleia por parte do Comité de Ministros.

A questão do alargamento a outros Estados, que não apenas as potências do Pacto de Bruxelas, foi colocada logo na reunião dos Cinco em que foi acordada a criação do Conselho da Europa, em finais de Janeiro. Resolveu-se convidar outros países da Europa para participarem na instituição daquele organismo: a Itália foi desde logo incluída - graças à persuasão do ministro francês Robert Schuman -, e os três países escandinavos poderiam seguir o mesmo caminho, se o desejassem; mas afastada ficou, em princípio, a possibilidade de admissão imediata, ao novo organismo político, dos 19 países do Plano Marshall, porque a ideia prevalecente foi a de que, para começar, era necessário que o número de participantes não fosse elevado: "ninguém é excluído, mas nem todos são convidados"<sup>(29)</sup>.

Ao longo do mês de Fevereiro desenvolvem-se preparativos por parte do Conselho Permanente no sentido de serem endereçados convites aos governos da Suécia, da Noruega, da Dinamarca, da Itália e do Eire para se fazerem representar numa conferência diplomática a dez, com o objectivo de elaborar o texto definitivo dos estatutos do projectado Conselho da Europa e decidir sobre a sede da organização,

<sup>(28)</sup> Ofº da Embaixada de Portugal em Londres, de 9/3/1949, proc. 3/C, n.º 244, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

<sup>(29)</sup> O *Século*, n.º 24010, de 30/1/1949, p. 4; *Diário de Lisboa*, n.º 9400, de 29/1/1949. O convite oficial para a entrada da Itália na Comissão Consultiva do Conselho da Europa só foi formalizada a 4 de Fevereiro (O *Século*, n.º 24015, de 5/2/1949, p. 2).

proposta, entretanto, para Estrasburgo. Os convites dos Cinco aos outros cinco Estados indicados para adesão àquele conselho foram enviados a 7 de Março e foram recebidos com agrado pelos países visados, dada a natureza da organização e, em especial, o facto de dela serem excluídas as questões de âmbito militar. A conferência dos dez teve lugar em Londres a partir de 28 de Março<sup>(30)</sup>. Os trabalhos foram retomados em 3 de Maio e concluídos a 5. Além da aprovação dos estatutos e da resolução das questões pendentes foi ainda discutida a possibilidade de alargamento do Conselho a outros Estados, nomeadamente à Grécia e à Turquia, países que seriam convidados formalmente aquando da primeira reunião do Comité de Ministros das dez nações fundadoras do Conselho da Europa, que se realizou em Estrasburgo, sede da organização, a 8 de Agosto<sup>(31)</sup>. Dois dias depois, a 10, reunia-se em Estrasburgo, sede da organização, a primeira sessão da Assembleia Consultiva Europeia, constituída por 87 delegados de dez Estados, cujos ministros dos Estrangeiros nela tinham assento também, sem direito a voto. Presidida provisoriamente por Edouard Herriot ficou estabelecido que a presidência definitiva deveria ser atribuída a uma personalidade com grande experiência em conferências internacionais, com capacidade para falar fluentemente o inglês e o francês e com a "crença sincera no ideal da unificação progressiva da Europa"; mas, para evitar que as grandes potências dessem "a aparência de predominância na Assembleia", tal personalidade não deveria ser nem um inglês nem um francês. A escolha viria a recair em Paul Henri Spaak, Primeiro ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros demissionário da Bélgica, que, tendo sido proposto por figuras eminentes como Churchill, Paul Reynaud e André Philip, seria eleito por aclamação na sessão da Assembleia em 11 de Agosto<sup>(32)</sup>.

<sup>(30)</sup> A imprensa portuguesa acompanhou interessada a evolução do processo de alargamento que conduziu à realização da conferência dos dez. Entre os jornais que noticiaram os principais factos sobre o assunto e analisaram a matéria em debate destacamos: *Diário de Notícias* (de 8, 15 e 29 de Março de 1949), *O Século* (de 17 e 22 de Fevereiro, de 2, 8, 9 e 28 de Março), *Diário de Lisboa* (de 2, 8 e 28 de Março), *Diário Popular* (de 9 de Março)

<sup>(31)</sup> *Diário Popular*, de 8/8/1949, p. 1 e 7.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*, de 8, 9, 10 e 11/8/1949, p. 1 e 7, 12, 7 e 8, respectivamente.



As esperanças que se depositaram no Congresso Europeu, realizado na Haia no ano anterior, e, de alguma forma, as resoluções que lá se tomaram resultaram, afinal, em muito pouco. Em vez de um Parlamento da Europa, na plena acepção democrática do termo, que teria como objectivo preparar as condições para o estabelecimento de uma Federação Europeia, o que se criou em Estrasburgo foi tão-só, como se viu, uma Assembleia subordinada a um Comité de Ministros que dispõe da faculdade de controlar a agenda de trabalhos desse organismo; ou seja, a primeira só pode deliberar sobre assuntos políticos, económicos e sociais que tenham sido, previamente, sujeitos à aprovação do segundo. Este, por sua vez, decide por unanimidade nas matérias importantes e, de qualquer modo, não pode impor aos governos dos Estados membros decisões compulsórias: não passam de recomendações.

Assim o faz notar o Ministro dos Negócios Estrangeiros norueguês, Halvard Lange, cuja posição no que respeita à unidade europeia se aproxima - como aliás a dos seus restantes parceiros escandinavos - da do Reino Unido. No próprio dia em que o estatuto do Conselho da Europa é assinado em Londres, em 5 de Maio, dirige-se ao público do seu país através de um discurso prudente e timorato, proferido aos microfones da B.B.C. Justificou a criação daquela organização como resultado do reconhecimento de que a Europa, perante os perigos e as dificuldades que sobre ela pairavam, não poderia "continuar a estar fragmentada e dividida", necessitando de um instrumento de cooperação ampla que extravasasse os limites estritamente económicos da OECE e a temporalidade do Plano Marshall e que, "sem prejudicar as Nações Unidas", lhe permitisse "desempenhar o seu papel independente na cooperação internacional do mundo inteiro": "Os Estados da Europa [disse] têm uma herança cultural a preservar, e nós temos ideais democráticos e regimes que estamos procurando desenvolver". Considerou, por outro lado, não estarem reunidas as condições de amadurecimento necessário para se avançar com a possibilidade de uma federação europeia, através da qual um Governo comum dos países membros exerceria a autoridade sobre os respectivos cidadãos: "temos de avançar passo a passo e ser cautelosos ao estabelecer organizações para as quais não existe ainda fundamento real". E concluiu, pondo o dedo na ferida, sobre o que deve ser, de acordo com o que

foi aprovado, o verdadeiro papel da Assembleia do Conselho da Europa:

"Na Assembleia consultiva serão abertamente discutidos os assuntos que forem postos na agenda com a aprovação ou por iniciativa do Comité de Ministros. As resoluções da Assembleia tomarão a forma de recomendações ao Comité de Ministros. Parece que um papel modesto foi dado a este novo parlamento europeu - como lhe têm chamado. Mas a ideia é que haja um 'forum' para discussão livre e aberta das questões importantes numa base verdadeiramente europeia. A opinião europeia encontrará expressão através da Assembleia" (33).

É este organismo (a Assembleia Consultiva) bem diferente também daquele que tinha sido congeminado pelos governos da França e da Bélgica. Não surpreende que os respectivos povos tenham manifestado algum desinteresse e desilusão pela organização acabada de criar. Assim o considera o responsável pela Legação de Portugal em Bruxelas:

"Seria exagero afirmar que a primeira reunião do Conselho da Europa, que ontem começou em Estrasburgo, tenha suscitado entusiasmo, mesmo moderado, neste país. A imprensa, é claro, dedica-lhe bastante espaço, sublinhando a importância que pode vir a oferecer na organização futura da Europa. Mas se alguns jornais exprimem a esperança de que a reunião do Conselho representa o início de uma era nova nas relações internacionais entre os povos europeus, a maior parte, porém, mostra-se céptica e prefere aguardar os acontecimentos. A ideia de que o Conselho da Europa [...] não é mais do que uma "ficção decorativa" transparece em vários comentários publicados nos jornais. Esta opinião é também partilhada por muitos políticos de diferentes tendências" (34).

Não surpreende também que os dirigentes políticos daqueles dois países assumissem doravante posições mais cautelosas em relação à unidade europeia, dando, todavia, sinais de se pretender ir mais

(33) "Extracto do discurso proferido pelo Senhor Lange por ocasião da assinatura do estatuto do Conselho da Europa - 5/5/1949", em anexo ao ofício da Legação de Portugal em Oslo, de 10/5/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

(34) Of.<sup>1</sup> da Legação de Bruxelas, de 10/8/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

longe do que permitia o estatuto da organização. É o caso de Paul-Henri Spaak que foi obrigado, perante o triunfo, em larga medida, da tese britânica, a reprimir os seus ímpetos federalistas, como refere, a 10 de Fevereiro, o Ministro de Portugal em Bruxelas: "Tem sido muito notada a moderação das declarações do Primeiro Ministro, tão diferentes das anteriores, quanto à organização da Europa Ocidental e às reservas que exprime sobre a eficácia do referido Conselho"<sup>(35)</sup>. Numa entrevista que deu a uma agência americana de informação (International News Service), traduzida e publicada na imprensa belga em 7 de Fevereiro, mal consegue disfarçar a sua decepção relativamente ao organismo recentemente criado, apesar de, como lhe compete, ter de o defender, procurando integrá-lo numa perspectiva mais ambiciosa, a longo prazo, de federação europeia. Considera que a decisão dos Cinco do Pacto de Bruxelas, de criar um Conselho da Europa, "representa os começos dos Estados-Unidos da Europa" - objectivo longo e complexo, dadas "as divergências naturais e profundas", os numerosos obstáculos políticos e económicos existentes entre os diversos Estados do Velho Continente, que impedem que "a criação de uma Europa unida se faça de um dia para o outro"; adverte, por isso, que não se podem esperar, no imediato, desta organização "resultados extraordinários". Constitui, de qualquer modo, um passo importante no caminho que conduz à federação europeia e "demonstra claramente os progressos que a ideia de uma Europa unida realizou desde o fim da guerra". Conclui que, apesar das ingentes dificuldades, não se deve desanimar perante elas: "Uma Federação da Europa é uma necessidade. Ela estabelecer-se-á um dia sobre o nosso velho continente pela vontade dos povos. Só por intermédio de uma Europa federada o nível de vida das massas poderá ser melhorado ao ponto de atingir a abundância"<sup>(36)</sup>.

São visíveis as diferenças de opinião dos governantes quanto ao verdadeiro papel a desempenhar no futuro pelo Conselho da Europa; e mais notórias se tomaram quando a composição da Assembleia Consultiva começou a ser conhecida. Confinar-se-ia este

<sup>(35)</sup> Carta de Eduardo Vieira Leitão ao MNE, proc. 7.3, n.º 148, AHD, 2P/A50/M36.

<sup>(36)</sup> Recorte da entrevista em anexo ao of.º da Legação de Portugal em Bruxelas, de 10/2/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

organismo aos limites espartilhados estabelecidos pelo estatuto da organização?

Uma das preocupações da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa foi, desde o início, impulsionar no seu seio o movimento da unidade europeia. Dispunha para o efeito de oradores brilhantes e entusiastas convictos favoráveis a esta causa. Entre eles destacavam-se Spaak, que era, como se disse, o presidente da Assembleia, Churchill e Bidault. Cerca de dois terços dos seus membros pertenciam ao Movimento Europeu, e os anti-europeus radicais, como os comunistas, foram excluídos do dito fórum. E certo que nem todos partilhavam do mesmo exacto ponto de vista. Havia duas tendências: os federalistas que pugnavam por um governo federal supremo, à semelhança do que vigorava nos Estados-Unidos, no Canadá e na Austrália, e que, embora conscientes de que tal objectivo levaria o seu tempo a concretizar-se, entendiam, de qualquer modo, que os fundamentos para que tal desígnio viesse a verificar-se deveriam ser lançados urgentemente na Assembleia de que faziam parte, mediante um "ajuste constitucional imediato"; os unionistas, por sua vez, mais cautelosos e menos apressados, defendiam a necessidade de uma "aproximação funcional", a partir de acordos especiais sobre pontos bem definidos de interesse comum - única via realista capaz de elaborar gradual e voluntariamente uma plataforma política que conduzisse no médio prazo à união sólida e perene da Europa<sup>(37)</sup>.

Não surpreende, pois, que muitas das intervenções e propostas fossem no sentido de proporcionar novos contributos para o avanço da unificação europeia. Uma das primeiras tentativas foi a de rever os estatutos da organização, para modificar a respectiva estrutura orgânica, e a de instituir, a partir dela, uma autoridade política europeia - intenções que ultrapassavam ostensivamente as competências da Assembleia, que deu mostras, desde logo, de não pretender confinar-se no estreito e controlado espaço de actuação a que foi sujeita<sup>(38)</sup>. Para além do seu empenhamento na análise das modificações a introduzir na estrutura constitucional e política dos países que participam no Conselho da Europa para conseguir uma maior unidade

<sup>(37)</sup> *O Século*, n- 24188, de 30/7/1949, p. 1 e 3; *Vida Mundial* n<sup>o</sup> 532, de 20/8/1949, artigo "Estrasburgo marcará o início duma nova Europa", p. 11 e 12.

<sup>(38)</sup> *Diário de Notícias*, n<sup>o</sup> 29990 e 29994, de 14 e 18/8/1949, respectivamente, p. 5.

política e uma mais eficiente colaboração, a vitalidade da Assembleia manifestou-se também, logo no início dos seus trabalhos, na sua disposição de estudar a questão dos direitos humanos, de analisar assuntos gerais de natureza económica, social e cultural, e de tratar de matérias especializadas tais como a criação de um passaporte europeu, o estabelecimento de um programa de obras públicas a emprender pelos países membros da organização, etc.<sup>(39)</sup>. Após cinco semanas de funcionamento a Assembleia encerra os seus trabalhos com uma notável lista de recomendações para submeter ao Comité de Ministros; para além de diversas outras propostas concretas no âmbito das matérias já referidas, destacam-se ainda, por exemplo, recomendações sobre política europeia de alojamento, sobre o reconhecimento aos trabalhadores em país estrangeiro dos mesmos direitos sociais que usufruem os nacionais desse país, sobre o fomento da cooperação cultural, da investigação científica e do desenvolvimento técnico entre os países membros, sobre a exploração em comum de matérias-primas e de recursos energéticos, sobre a instituição de um registo europeu de invenções, etc. Mas de todas as matérias que a Assembleia tratou nesta sua primeira sessão ordinária destacam-se particularmente duas: a da necessidade de uma autoridade política europeia dotada de poderes reais e a da urgência do estabelecimento de um código dos direitos humanos e de um mecanismo institucional para os fazer valer.

Com efeito, o mais ousado assunto discutido foi o da tentativa, já referida, de modificações a introduzir na estrutura política da Europa, visando, por um lado, aproximar constitucionalmente os países europeus membros da organização e, por outro, criar condições favoráveis e estabelecer medidas concretas para um avanço real da união e, se possível, da unificação da Europa. Foi assim que a Assembleia se esforçou no sentido de ligar estreitamente entre si as nações democráticas da Europa para que, na medida do possível e logo que isso fosse desejável, o estabelecimento de um pacto de união conduzisse ao exercício comum de direitos e de funções que, por enquanto, eram atributos das soberanias nacionais: "A Assembleia [diz a resolução política adoptada em Estrasburgo] encarrega a sua comissão de assuntos gerais de elaborar antes de 30 de Abril de 1950,

<sup>(39)</sup> *Ibidem*, nº 29990 e 30013, de 14/8 e de 6/9/1949, p. 5.

para ser submetido à Assembleia, um Pacto europeu que definirá os princípios directores do Conselho da Europa, sobre os planos político, económico, social e cultural, que ligará os Estados membros ou associados". Neste sentido afirmou e votou uma decisão, quase unânime, que apelava para a necessidade da instituição de uma autoridade política europeia, "dotada de funções limitadas mas de poderes reais" (40).

A outra grande matéria discutida, e, sem dúvida, de maior alcance prático, foi a da definição de uma Carta dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, aprovada na última sessão por 65 votos contra um e dezassete abstenções, e de um projecto de instituição de um Tribunal Internacional para os fazer respeitar.

Ao encerrar, a 9 de Setembro, os trabalhos da primeira reunião ordinária da Assembleia, o presidente, Spaak, declarou: "Tomámos parte na fundação de um organismo que, estou convencido, será de importância primordial e capital na História da Europa. O que fizemos foi demonstrar que são possíveis os Estados Unidos da Europa. Talvez, aqui em Estrasburgo, se estabeleça ainda uma nova Washington" (41).

A imprensa reconheceu em geral este dinamismo da Assembleia e a sua disposição actuante no sentido de fazer avançar a unidade europeia: "A grande [...] surpresa de Estrasburgo [escreve-se num periódico britânico] foi a incontestável vitalidade da Assembleia Europeia [...]. Estrasburgo demonstrou cabalmente que um Parlamento Europeu é capaz de funcionar"(42).

Mas, como já tem sido dito, as resoluções da Assembleia não passavam de recomendações ao Comité de Ministros. Como iria este organismo reagir em relação às actuações daquele? Os governos que o compunham, em especial os do Reino Unido e dos países escandinavos, bem se esforçaram para acautelar a possibilidade de uma evolução demasiado rápida que conduzisse à destruição das barreiras

(40) *Pour un Pacte fédéral européen*, "Résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'Union Européenne des Fédéralistes dans sa session des 29-30 et 31 octobre 1949 et destinée à être présentée au Conseil de l'Europe de Strasbourg", MNE, AHD, 2P/A50/M36.

(41) *Diário de Notícias*, n- 30017, de 10/9/1949, p. 5.

(42) In *Observer*, Londres, cit. por *Vida Mundial*, rñ 537, de 24/9/1949, p. 4 e 5.

nacionais e ao estabelecimento de um qualquer esquema de união europeia com envolvimento supranacionais. O Comité reuniu em Paris, a partir de 3 de Novembro, para, entre outras matérias, apreciar as recomendações da Assembleia. Mas, como era de esperar, nada de positivo foi decidido sobre assuntos de natureza política ou institucional que projectasse a possibilidade de aprofundamento da união ou que reforçasse as responsabilidades ou as atribuições da Assembleia. Houve, apesar de tudo, decisões convergentes com pareceres deste órgão: foi aprovada e transmitida aos governos dos Estados membros a proposta de cooperação no domínio da segurança social, tendo-lhes sido recomendado que ratificassem a convenção aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em 1 de Julho de 1949, que apontava no sentido de garantir aos trabalhadores migrantes a aplicação das leis sociais do país em que exerciam a sua actividade; viabilizou-se ainda a recomendação da Assembleia para o estabelecimento de um passaporte europeu, mandando-se estudar o assunto pelos departamentos ministeriais competentes dos Estados membros; e foi aceite também, como medida de maior alcance, a proposta de elaboração de uma convenção sobre os direitos humanos, tendo-se encarregado o secretário-geral da organização de convocar uma reunião de peritos dos Estados membros a fim de analisarem os problemas que a implementação de uma tal medida pudesse comportar<sup>(43)</sup>.

O saldo final desta primeira fase de actuação do Conselho da Europa não foi irrelevante, como se vê. Para além das medidas já referidas houve outras pretensões, como foi a tentativa de definição das relações entre a organização de Estrasburgo e a OECE, tendo sido defendida a coordenação e o estabelecimento de bases de orientação comum e proposta, inclusive, a possibilidade de fusão desta com aquela. A matéria foi debatida na Assembleia Consultiva, em 5 de Setembro, a propósito das medidas necessárias para combater a crise económica, tendo-se proposto que o Conselho da Europa assumisse a direcção da OECE; mas houve sérias objecções por parte de alguns delegados em virtude de haver membros da organização de Paris que não o eram na de Estrasburgo. Nesse sentido se pronunciou, por exemplo, um delegado irlandês, McEntee, que se insurgiu contra tal pretensão, da forma seguinte: "Seria da nossa parte uma negação dos

<sup>(43)</sup> *Diário de Notícias*, n- 30071 e 3073, de 4 e 6/11/1949, respectivamente, p. 5.

direitos humanos assim como um atentado às liberdades fundamentais arrogarmo-nos um direito de controlo sobre os assuntos económicos dos povos não representados nesta assembleia. Insisto, portanto, que os apadrinhadores desta proposta nos forneçam uma resposta completa a esta objecção antes de nos pedirem o nosso apoio"<sup>(44)</sup>. A matéria seria igualmente tratada no Conselho Consultivo da OECE, em Outubro subsequente, tendo-se manifestado o propósito de um estreitamento de relações entre as duas referidas organizações europeias e mesmo a possibilidade de uma actuação comum e até unificada. Tal perspectiva preocupou o ministro português da economia, antes de reunião em que aquele assunto iria ser discutido e na qual iria participar, que solicitou esclarecimentos ao governo sobre a posição a tomar, tendo em consideração o seu "evidente alcance político" assim enunciado: "por um lado, os perigos que poderão resultar de ligar organismos, um de carácter económico e outro de carácter político, e, por outro, a circunstância de países como Portugal fazerem parte da OECE e não serem membros de Estrasburgo". Temia o referido membro do governo que esta iniciativa belga, apresentada por Van Zeeland, pudesse colher apoios substantivos, tendo em conta não só o prestígio do proponente como também o entusiasmo reinante no seio da OECE sobre o reforço das acções de cooperação e até a simpatia pelas ideias de federalismo. O ministro prometia telefonar no dia seguinte para tomar conhecimento do ponto de vista do executivo português; mas, se resposta houve, não sabemos qual foi<sup>(45)</sup>.

Contudo, a experiência destes primeiros meses de trabalho do Conselho da Europa foi também, para muitos, manifestamente insuficiente se não mesmo decepcionante e preocupante face à gravidade da situação europeia. Pressionados pelas necessidades económicas e militares os governos entenderam fazer em Estrasburgo o que era aceitável fazer sem beliscar qualquer atributo de soberania nacional;

<sup>(44)</sup> Por considerá-la de interesse para o governo português, em virtude de Portugal ser membro da OECE mas não do Conselho da Europa, esta informação é-lhe prestada pelo responsável da Legação da Irlanda em Lisboa, em carta que enviou ao MNE, com data de 19/10/1949, AHD, 2P/A50/M/36.

<sup>(45)</sup> Telegrama recebido da Embaixada de Paris, com data de 27/10/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.



mostraram não estar dispostos a jogar fora do campo da mera cooperação intergovernamental e do quadro das conferências diplomáticas. Tomava-se claro assim para os mais fervorosos entusiastas do projecto de unificação europeia que "a primeira sessão do Conselho da Europa em Estrasburgo marcava simultaneamente um começo e um fim: o começo de uma verdadeira cooperação orgânica entre as nações europeias, e o fim da crença ilusória de que a Europa poderia unir-se sem criar estruturas políticas supranacionais". Que fazer, então?

Aquando da sua primeira sessão, em Agosto de 1949, a Assembleia decidiu criar seis comissões, com a possibilidade de outras, com objectivos determinados, virem a constituir-se, que poderiam reunir no intervalo das sessões e assegurar assim a continuidade dos trabalhos<sup>(46)</sup>. Georges Bidault presidiu à comissão política que, como se depreende do que acima escrevemos, se atacou de imediato à possibilidade da revisão dos estatutos, devendo esta comportar, entre outras modificações, o reforço dos poderes da Assembleia. Desse meritório trabalho surgiu uma importante moção, aprovada quase por unanimidade no fim da primeira sessão, que estabelecia como objectivo fundamental do Conselho da Europa a criação, como se disse, de uma autoridade política europeia. Antes do termo dos trabalhos em Setembro, a Assembleia decidiu criar uma Comissão permanente composta por 28 membros, cuja função era a de coordenar, no intervalo das sessões, a continuidade dos trabalhos das diferentes comissões e apresentar um relatório para ser examinado pelo Comité de Ministros na primavera de 1950. No espírito de alguns persistia a convicção, apesar de tudo, que o Conselho da Europa constituiria uma etapa provisória durante a qual se consciencializaria a opinião pública para a ideia da unidade europeia, porque, uma vez sensibilizada, acabaria por pressionar os governos a decidirem medidas nesse sentido<sup>(47)</sup>.

A União Europeia dos Federalistas (U.E.F.), por sua vez, aproveitou-se habilmente das perspectivas deixadas em aberto pela Assembleia Consultiva e, na sua sessão de finais de Outubro de 1949, pôs o dedo na ferida e apontou o caminho. Constatou que a situação

<sup>(46)</sup> *Diário de Notícias*, nº 29995, de 19/8/1949, p. 5.

<sup>(47)</sup> Elisabeth du Réau, *L'Idée d'Europe au XX.<sup>e</sup> Siècle: des mythes aux réalités*, Bruxelles, Editions Complexe, 1996, p. 195.

política, económica, social e militar se tinha degradado bastante, aproximando-se "do momento crítico", e considerou que as organizações europeias existentes - a OECE e o Conselho da Europa - eram incapazes de dar respostas eficazes aos males que ameaçavam a "derrocada definitiva da nossa civilização": a primeira porque fracassou, em virtude da sua "ineficácia orgânica", no seu propósito de unificação económica da Europa, e a segunda porque, pela sua própria natureza e pelos rígidos condicionalismos que limitam a sua acção, corre o risco de se enredar em discussões técnicas e de fazer emergir "uma tecnocracia internacional simultaneamente irresponsável e tirânica". Nesta perspectiva, entende a U.E.F. que é chegado o momento de "as nações democráticas da Europa se ligarem por um Pacto federal a fim de exercerem em comum os direitos e as funções" que, como decorre da resolução política aprovada pela Assembleia de Estrasburgo, não deveriam continuar a ser atributos das soberanias nacionais, mas sim de uma Autoridade Europeia, com poderes efectivos. As funções a exercer em comum respeitariam nomeadamente às seguintes áreas: às relações internacionais, devendo ser exercido em comum o controlo da coordenação das diversas políticas externas até que fosse possível fundir e unificar todos os serviços diplomáticos e os ministérios dos Negócios Estrangeiros; à defesa, devendo ser criado de imediato um Alto Comando controlado pela Autoridade Europeia até que, num futuro próximo, fosse possível a esta tomar-se responsável pela defesa da Europa; à justiça e aos direitos do Homem, devendo o Tribunal ser dotado dos meios necessários para fazer cumprir os seus acórdãos; às finanças, devendo a Autoridade Europeia dispor de orçamento próprio com receitas provenientes de uma certa percentagem sobre os impostos nacionais e da percepção directa de certos direitos; à coordenação das economias, devendo avançar-se para a gestão comum dos equipamentos industriais e de base e para a harmonização das diferentes políticas económicas e sociais; ao comércio internacional, devendo a Autoridade Europeia ter o direito de proibir a cobrança de direitos aduaneiros entre os países membros e de estabelecer uma pauta comum única aplicável às exportações provenientes de países terceiros; à política monetária, devendo a Autoridade Europeia "ter o poder de tomar todas as medidas necessárias para estabelecer a plena convertibilidade das moedas nacionais" assim como os indispensáveis fundos de reserva, até que seja possível pôr em prática "a criação de uma moeda europeia comum emitida por

um banco de emissão federal"; ao desenvolvimento do espaço económico europeu, devendo para o efeito ser criado um Conselho económico e social, um Instituto europeu de investimentos, uma instituição para gerir em comum as indústrias de base, em particular no que respeita ao Ruhr. A Autoridade Europeia deveria absorver integralmente as funções respeitantes à OECE.

Para que a transferência para a Autoridade Europeia das funções acima mencionadas pudesse fazer-se era indispensável, segundo aquela associação, criar instituições capazes de as exercer: um Parlamento, um Governo e um Tribunal. Para a função legislativa deveria o Pacto federal instituir uma Assembleia Europeia, eleita pelos cidadãos da Europa por meio de sufrágio universal e directo, e uma Câmara de Estados para a qual cada Estado enviaria um número igual de representantes, devendo o procedimento de tomada de decisão nas duas câmaras ser conforme ao que é normal num sistema representativo. Para a função executiva ter-se-ia de criar um governo controlado pelas Assembleias europeias e assistido por um corpo de funcionários independentes dos Estados nacionais e nomeados pela Autoridade Europeia. Para a função judiciária deveria ser instituído um Tribunal Supremo, que fosse independente do poder político e responsável pela correcta interpretação e aplicação da lei federal, inclusive dos direitos do Homem, e que pudesse receber todos os recursos individuais e colectivos.

Nas resoluções da U.E.F. contavam-se algumas outras matérias: que a Alemanha federal deva participar imediatamente com plena igualdade de direitos e deveres na elaboração e na criação das instituições da Autoridade Europeia; que os países associados e os territórios dependentes ultramarinos de países da União devam continuar a manter laços muito especiais com esta e com os Estados com que se relacionavam, mediante as adaptações e os compromissos federais que se tomarem necessários; que a todos os nacionais dos Estados membros seja concedida a cidadania europeia, sem prejuízo das cidadanias nacionais; que o Pacto federal comporte a possibilidade de "transferência de uma parte dos poderes da futura Federação Europeia [...] para organismos confederais, de carácter universal se possível".

Sendo estas resoluções da U.E.F. destinadas a ser apresentadas ao Conselho da Europa, pedia-se que a Assembleia Consultiva, na sua próxima sessão, em Setembro de 1950, redigisse "o texto de um

Pacto federal criando uma autoridade Europeia dotada dos organismos e das funções acima mencionados" e que recomendasse "a sua ratificação aos Estados-membros. Deveria ser igualmente previsto que o Pacto entrasse em vigor logo que fosse ratificado por Estados cuja população reunida atingisse o número mínimo de 100 milhões de habitantes. A adesão ao Pacto permaneceria aberta a qualquer Estado democrático, "ficando entendido que a Federação só será realmente europeia quando todos os Estados do nosso continente a ela tiverem aderido"<sup>(48)</sup>.

Subsistia assim, como se conclui, alguma ténue convicção de que na segunda sessão da Assembleia Consultiva, a reunir em Setembro de 1950, pudesse surgir a desejada Autoridade política europeia ou algo como uma Assembleia Constituinte. Todavia, à medida que o tempo ia decorrendo, desvanecia-se a esperança de que a organização de Estrasburgo pudesse alguma vez tomar-se na alavanca impulsivadora da unificação da Europa. No Verão desse ano, antes da abertura daquela sessão, ao escrever aos deputados europeus - em nome da opinião pública, em nome de todos aqueles para quem o tempo urge e a lentidão da Assembleia e a imobilidade dos ministros "são a maior impmdência do século" -, Denis de Rougemont, que foi secretário geral adjunto da UEF, adverte:

"Elle [Topinion] voit que votre Assemblée consultative d'un Comité lui-même consultatif, formé de Ministres qui se refusent d'ailleurs à transmettre vos consultations, consulte à son tour des experts. Ces consultés [...] répondent après six mois que c'est prématuré, mais qu'il ne faut rien faire en attendant [...].

Je me résume. L'opinion vous regarde. Elle n'entre pas dans les subtilités. Elle vous demande: que voulez vous faire?

Si vous ne voulez pas fédérer l'Europe, vous ne voulez rien qui l'intéresse. Si vous ne faites rien cet été, vous serez oubliés cet automne. Si vous croyez qu'il vaut mieux ne rien faire, ou qu'on ne peut rien faire de sérieux, vous pouvez encore rendre un service à l'Europe: allez-vous-en"<sup>(49)</sup>.

<sup>(48)</sup> *Pour un Pacte fédéral européen [...], cit.*

<sup>(49)</sup> "Lettres aux députés européens, deuxième lettre", in Denis de Rougemont, *Oeuvres Complètes, III, Ecrits sur l'Europe*, vol. Premier: 1948-1961, Paris, Éditions de la Différence, 1994, p. 101-102.

Numa última carta, a quinta, aos deputados europeus, Rougemont ergueu de novo a sua voz "quase desesperada" para implorar:

"Messieurs les Deputes [...]. Vous n'êtes pas encore l'espoir des peuples libres, ni des peuples muets de l'Est européen. Mais vous pouvez le devenir e sonner le ralliement, cet été, en septembre, à Strasbourg [...].

Messieurs les Députés Européens, je vous salue d'un vœu qui voudrait résumer celui de tous nos peuples aux écoutes de l'avenir, un vœu mêlé d'angoisse e d'espérance: *méritez votre nom, faites-vous élire, et fédérez l'Europe pendant qu'il en est temps. Cet été, en septembre, à Strasbourg*"<sup>(50)</sup>.

A incredulidade reinava nesse verão de 1950. Poucos eram aqueles que, teimosamente, ainda acreditavam que a organização de Estrasburgo, nomeadamente a respectiva Assembleia, constituía "o começo da luta da Europa para assumir o carácter de entidade política" ou "a existência [...] dum estado europeu embrionário" ou "uma antecipação duma verdadeira federação europeia", como pomposamente se tinha proclamado no ano anterior<sup>(51)</sup>. Os mais lúcidos, porém, davam-se conta de que estava ainda tudo por fazer, e que a unificação da Europa teria de trilhar outros caminhos que não passavam por aquela estrutura institucional. Na terceira sessão da Assembleia, em 1951, fracassou de vez o projecto de uma autoridade política europeia. O Presidente Spaak, desiludido, demitiu-se e declarou: "alinhar, na hora actual, com a Inglaterra conservadora ou com a Inglaterra trabalhista não é fazer a Europa, é a ela renunciar..."<sup>(52)</sup>.

Tentou-se, por isso, procurar outra via - inteiramente nova.

#### *Portugal perante o Conselho da Europa*

A imprensa portuguesa esteve atenta, como decorre das indicações documentais que temos estado a fazer, ao evoluir do processo

<sup>(50)</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>(51)</sup> In *Observer*, Londres, cit. por *Vida Mundial*, nº 537, de 24/9/1949, p. 4 e 5.

<sup>(52)</sup> Cit. por Gérard Bossuat, *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, 1994, p.125.

que conduziu ao Conselho da Europa. Noticiou, por vezes com algum pormenor e destaque, os factos importantes que iam ocorrendo. Foi favorável ao compromisso encontrado na reunião dos Cinco, que teve lugar em Londres em finais de Janeiro de 1949, saudou a superação das divergências entre franceses e britânicos, enalteceu a fórmula de cooperação encontrada, sem os excessos parlamentaristas propostos pelo executivo gaulês, e defendeu a necessidade de Portugal não ficar indiferente a este esquema organizativo de concertação ocidental - primeiro passo para uma unidade europeia mais vasta, indispensável à manutenção internacional da paz. Nesse sentido se pronuncia o *Diário de Notícias* que, após aquela reunião, considerava em editorial o seguinte:

"A criação de uma união do Ocidente, sob uma base económica e política, está, pois, em marcha. O facto não deve passar-nos despercebido [...]. Portugal é um país ligado, geográfica e historicamente, a todos os destinos ocidentais e atlânticos. Nem nos podemos isolar duma política ocidental, em tudo o que ela possa conter de direitos e obrigações, nem à nossa existência, quer europeia quer imperial, pode ser indiferente a significação e o alcance dessa política [...].

Está, pois, estabelecido um ponto de partida, e esse triunfo do conceito duma unidade ocidental, antecipando o ideal, talvez possível um dia, duma mais longa unidade europeia, não pode deixar de ser saudada por todos aqueles que se interessam pela sobrevivência da Europa" (53).

Poderia Portugal ser incluído no Conselho da Europa? Algumas notícias vindas a público apontavam no sentido da hipótese da admissibilidade deste país ibérico, tendo em conta o facto de se situar na Europa Ocidental e de ser membro da OECE. Com efeito, pouco tempo depois de se aprovar a criação daquela organização, no histórico encontro da Comissão Consultiva do Pacto de Bruxelas em finais de Janeiro de 1949, o Movimento Europeu - estrutura associativa que impulsionou tal criação - declarou que o objectivo a perseguir era "a união em liberdade de todos os países da Europa"(54); contudo, enquanto tal não fosse viável, considerado o facto da impossibilidade de opção dos países da Europa central e oriental separados pela cor-

(53) *Diário de Notícias*, nº 29797, de 30/1/1949, p. 1.

(54) *Ibidem*, nº 29826, de 1/3/1949, p. 5.

tina de ferro, a Assembleia Consultiva da organização recentemente aprovada deveria abranger todos os restantes países, incluindo Portugal e a Alemanha ocidental, mas não, obviamente, a Espanha<sup>(55)</sup>.

Não tendo sido convidados aqueles dois países para a conferência que aprovou os estatutos do Conselho da Europa nos inícios de Maio, algumas esporádicas declarações ulteriores propunham que tal admissão fosse discutida logo na primeira reunião de Estrasburgo: é o caso de um projecto de lei da comissão dos negócios estrangeiros da Assembleia Nacional francesa que, aquando do debate para ratificar os estatutos da referida organização, preconizou que fossem admitidos rapidamente outros países da Europa, como Portugal, por exemplo, e, mais tarde, a Alemanha<sup>(56)</sup>; é o caso também da informação veiculada pela agência noticiosa *Reuter* que, em finais de Julho, poucos dias antes da abertura da primeira sessão do Comité de Ministros do Conselho da Europa, considerava como provável a admissão de vários países beneficiários do Plano Marshall, entre os quais, Portugal, a Grécia e a Turquia<sup>(57)</sup>. Mas, como acima se disse, na referida reunião só os dois últimos países seriam convidados.

Iniciados os trabalhos do Conselho da Europa, algumas vozes, em defesa da entrada de Portugal na organização e de outros países que nela não participavam, se fizeram ouvir, quer na Assembleia Consultiva quer na imprensa estrangeira. É o caso da declaração do delegado italiano, Epicamo Corbino, que a 23 de Agosto declarou naquela tribuna: "A Europa nada podia ser sem a Grã-Bretanha e a própria Grã-Bretanha nada pode ser sem uma Europa unificada, incluindo Portugal, Espanha e a Suíça"<sup>(58)</sup>.

Também o jornal inglês *The Tablet* estranhou a ausência dos dois países ibéricos na Assembleia de Estrasburgo, facto tanto mais "absurdo" quanto a Turquia, sendo um Estado autoritário islâmico com aparência democrática, fora convidada a ingressar no Conselho da Europa, ao passo que Portugal e a Espanha, colocados pela geografia e pela história "no coração do Ocidente", foram dele excluídos. A exclusão de Portugal é, para aquele periódico, deveras incompreensível: sendo um país signatário do Pacto do Atlântico não pode-

(55) *O Século*, nº 24075, de 7/3/1949, p. 9.

(56) *Ibidem*, nº 24167, de 9/7/1949, p. 9.

(57) *Ibidem*, nº 24188, de 30/7/1949, p. 1 e 3.

(58) *Diário de Notícias*, nº 30000, de 24/8/1949, p. 1.

ria haver "maior anomalia do que a de procurar a sua cooperação no campo militar e ignorá-la no político, quando aquilo de que se precisa é a integração das defesas da Europa em todos os campos"; e conclui, sob o título de "Um europeu excluído": "A ausência, em Estrasburgo, da ciência do Governo do Dr. Salazar é uma grave perda"<sup>(59)</sup>.

Por sua vez o jornal católico holandês *De Tijd*, na sua edição de 8 de Setembro de 1949, salientou a importância estratégica e a influência fundamental dos dois países ibéricos na África e na América Latina, aspectos relevantes para a reconstrução e o equilíbrio europeus, para a defesa e para a política externa europeias; donde a necessidade de a Europa não dever dispensar a colaboração estreita destes dois Estados meridionais. Esta colaboração seria também importante para o equilíbrio interno da própria Europa porque - não podendo a Grã-Bretanha, nas circunstâncias actuais, impor a sua vontade a não ser pela ameaça de se desligar da comunidade europeia - a adesão da Península Ibérica viria reforçar a autonomia e a capacidade de decisão da Europa continental e acabaria por funcionar, ao mesmo tempo, como contra-peso às pretensões britânicas, "porque Londres não poderia ter qualquer ilusão sobre o lado escolhido por aqueles dois países". Não se compreende, assim, como é que a Europa pode dispensar o contributo peninsular, tanto mais quanto a ausência dos países ibéricos em Estrasburgo não se deve ao desinteresse destes pelas questões europeias, que seguem com "grande atenção", mas sim à "má-vontade" dos membros participantes na organização europeia, apesar de Portugal ter "uma atitude bastante céptica face aos eventuais resultados" da mesma. No que a este último país respeita, que "se encaminha para o maior período da sua prosperidade desde os tempos das grandes descobertas", a importância africana de Portugal "é um factor que não se pode negligenciar" - a demonstrá-lo uma vez mais foi a realização recente em Lisboa da Conferência sobre os Territórios situados na África —, e a sua importância estratégica não é menos relevante, "graças à revalorização do Oceano Atlântico, que se toma o Oceano mundial mais importante, o centro de gravidade europeu desloca-se para

(59) Cit. por *Diário Popular*, n- 2480, de 25/8/1949, p. 8.



o Sul ou, pelo menos, este centro de gravidade desaparece do noroeste" (60).

Em boa verdade, as hipóteses de Portugal poder ser admitido ao Conselho da Europa desvaneciam-se à medida que os objectivos e a filosofia desta organização se clarificavam. Portugal não se coadunava politicamente com as condições que iam sendo definidas nem oferecia nenhuma importante vantagem desejável para o interesse comum dos preconizadores da iniciativa; se a posição geo-estratégica deste país atlântico poderia, eventualmente, ou pôde mesmo sobrepor-se à natureza não democrática do regime, nos casos de uma possível admissão no Tratado de Bruxelas e da efectiva adesão ao subsequente Pacto do Atlântico - instrumentos de cooperação predominantemente vocacionados para a defesa do ocidente -, tal interesse era irrelevante para o destino de uma organização eminentemente política como era o Conselho da Europa, arredada das questões do foro militar.

Com efeito, as intenções dos arautos da implementação desta estrutura multilateral não davam grande margem para dúvidas. Paul-Henri Spaak clarificou-as, com a persuasão da sua prestigiada autoridade, logo na sequência da reunião dos Cinco que decidiu criá-la: "A porta do Conselho europeu está aberta e permanecerá aberta a todos os governos democráticos da Europa. Os promotores do movimento desejam que muitos destes governos, realmente democráticos, se juntem a eles. Contudo, o Conselho europeu fechará a sua porta a qualquer governo que não aplique e não respeite os princípios da verdadeira democracia. Admitir tais governos só conduziria ao caos"(61).

Também o Movimento Europeu, apesar de ter proposto num primeiro tempo a inclusão de Portugal como membro que era do Plano Marshall, não deixou de insistir sobre os princípios e as condi-

(60) Artigo do citado jornal, com o título de "Ausência Ibérica", junto ao ofício de 16/9/1949 enviado pela Legação de Portugal na Haia, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

(61) Excerto da declaração de Spaak, Primeiro ministro belga, feita à agência noticiosa americana "International News Service", cuja tradução foi publicada na imprensa belga em 7/2/1949 (anexa ao of- da Legação de Portugal em Bruxelas, de 10/2/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36).

ções necessárias que deveriam ser consideradas no indispensável alargamento a outros países. Num documento sobre as conclusões e recomendações adoptadas na sessão inaugural do Conselho Internacional do Movimento, que teve lugar em Bruxelas entre 25 e 28 de Fevereiro de 1949, enviado a todos os governos da OECE e, como tal, também ao governo português, definiu minuciosamente quais os princípios que deveriam nortear a política europeia, tendo em conta a natureza do "espírito europeu" e a herança milenar da "cultura europeia": o primeiro caracteriza-se, segundo aquele movimento, "pelo amor à liberdade, por uma atitude sistemática de oposição a todos os totalitarismos, pela procura sistemática e humilde da verdade, e sobretudo pelo respeito da pessoa humana"; a segunda exprime-se pela "tradição democrática comum às nossas nações", o que "implica a liberdade de crítica e, por conseguinte, o direito de oposição". De tais valores inquestionáveis resulta que "a participação de qualquer Estado na União Europeia deve ser subordinada à sua aceitação dos princípios fundamentais que inspiraram a Carta dos Direitos do Homem" e ao respectivo cumprimento; daqui se conclui, "infelizmente, que qualquer entidade europeia criada hoje não poderá, momentaneamente, contar com a adesão formal de certas nações da Europa quer se situem a Oeste ou a Leste".

Com base nestes princípios o Movimento Europeu faz, por conseguinte, um conjunto de recomendações: quanto à composição democrática da futura Assembleia Europeia, recentemente criada, preconiza que os respectivos deputados fossem designados pelos parlamentos nacionais, num mínimo de 300, de tal forma que nela estivessem representados "todos os Países democráticos Europeus", inclusive a Alemanha Ocidental, e todos "os partidos constituídos no seio de cada Parlamento interessado"; quanto ao respeito dos direitos do homem, considera ser indispensável uma protecção judicial destes direitos para garantir o seu cumprimento "em todos os países da União Europeia". Com esse objectivo propõe a criação, por meio de uma Convenção assinada pelos respectivos Estados, de um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem - competente para julgar os governos e as pessoas físicas e morais que os violem - e a constituição de uma Comissão Europeia dos Direitos do Homem cuja função é a de vigiar a aplicação da Convenção relativa àquele tribunal, apresentando um relatório anual aos órgãos competentes do Conselho da Europa; e enumera a lista dos direitos cujo respeito o Tribunal Euro-

peu terá de garantir. Entre estes figuram, nomeadamente, os seguintes: a imunidade contra qualquer prisão, detenção e exílio arbitrários, a liberdade de palavra - e em geral de expressão de opinião - "a liberdade de associação e de reunião, a protecção contra qualquer forma de discriminação baseada [...] na profissão de uma opinião política ou de qualquer outra opinião"<sup>(62)</sup>.

Com tais declarações e recomendações - feitas por personalidades prestigiadas e por uma associação, da qual faziam parte, que tanto influenciou as decisões multilaterais tomadas pelos governos no âmbito da unidade europeia - era, por conseguinte, pouco credível que Portugal, cujo regime não respeitava alguns dos referidos direitos humanos fundamentais (nomeadamente as liberdades políticas), pudesse vir a ser admitido no Conselho da Europa. Assim o deixa subentender, de alguma forma, o jornal *O Século*, quando, veiculando informações provenientes de Londres, noticia o seguinte: "Julga-se improvável, na fase actual, que seja discutida a ampliação do Conselho da Europa por forma a incluir certos outros países do Plano Marshall, que não foram convidados para assistir à Conferência de Londres - como a Grécia, Turquia e Portugal. Todavia, crê-se que essa ampliação é prevista como projecto a longo prazo"<sup>(63)</sup>. Mas, se dúvidas pudessem subsistir, o Movimento Europeu, na conformidade das decisões que tomou na reunião de Paris em 19 de Junho, entendeu dissipá-las num comunicado que tomou público menos de um mês depois, notícia que não passou despercebida à imprensa portuguesa: "Este Movimento deseja frisar, no momento em que apresenta

(62) Carta, com data de 4/3/1949, do Presidente do Comité Executivo Internacional do Movimento Europeu, Duncan Sandys, ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, com documento anexo, MNE, AHD, 2P/A50/M36. A imprensa portuguesa noticiou e resumiu as conclusões e recomendações deste importante documento do Movimento Europeu, nomeadamente o *Diário de Notícias*, que - logo após o encerramento da sessão que as aprovou - referiu e discriminou os referidos direitos do homem, a garantir pelo projectado Tribunal Europeu, e concluiu com a seguinte citação: "Não deve ser admitido na União Europeia qualquer Estado que não aceite os princípios fundamentais registados na Carta dos Direitos do Homem ou que não se declare disposto a garantir a sua aplicação" (*ibidem*, nº 29826, de 1/3/1949, p. 5).

(63) *O Século*, nº 24045, de 8/3/1949, p. 8.

ao Conselho da Europa o pedido de que estude tão rapidamente quanto possível uma Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a criação de um Tribunal Europeu, que não poderia de modo algum aprovar a participação no Conselho da Europa, ou em quaisquer instituições por este criadas, de países presentemente submetidos a regimes fascistas ou totalitários" (64).

O Conselho da Europa entrou em vigor a 3 de Agosto de 1949. No preâmbulo do respectivo estatuto os governos subscritores reafirmaram "a sua adesão aos valores espirituais e morais, que são o património comum dos seus povos e que estão na origem dos princípios da liberdade individual, da liberdade política e do primado do Direito, sobre os quais se funda qualquer verdadeira democracia"; e no artigo 1º estipulou-se como objectivo do Conselho "o de realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social". Ou seja, o Conselho da Europa é uma associação de Estados que acreditam na liberdade e na democracia e que assumem o compromisso de as respeitar e defender; não há lugar, por conseguinte, para os regimes autoritários e policiais. Portugal, não tendo outras contrapartidas para oferecer, que justificassem a subalternização do valor dos princípios em favor do realismo das necessidades, não tinha cabimento numa tal organização.

Perante tais condicionalismos, como reagiram o corpo diplomático, o governo e a opinião pública portugueses?

Os agentes diplomáticos acreditados junto dos governos ocidentais raramente se pronunciam, com opinião própria, acerca da matéria respeitante à unidade europeia e, no caso vertente, ao Conselho da Europa; limitaram-se em geral a informar o governo português ou a solicitar-lhe esclarecimentos sem, necessariamente, tomar posição. Há todavia algumas excepções. É o caso do responsável pela Legação de Bruxelas que, logo que se iniciou em Estrasburgo a primeira reunião do Conselho, subestima o real valor e impacto desta

(64) *Diário de Lisboa*, nº 9559, de 10/7/1949, p. 1, e *Diário de Notícias*, nº 29956, de 11/7/1949, p. 5.

organização, evidencia as divergências e as dificuldades nas relações internacionais europeias e conclui:

"Menos aparato, menos palavras inúteis e mais senso das realidades, á o que julgam indispensável para que o novo organismo ofereça probabilidades de êxito.

Quanto aos idealistas daqui não vale a pena falar deles, tão conhecidos são os seus argumentos, iguais na Bélgica como em toda a parte.

Esperam milagres do Conselho e vêem, a breve prazo, uma Europa totalmente remodelada<sup>(65)</sup>.

Mais expressivas são as considerações do embaixador português em Washington, Teotónio Pereira, acerca do Conselho da Europa e do entendimento que dele faz a opinião pública dos Estados Unidos. Envia para Portugal e comenta excertos da imprensa daquele país, evidenciando o interesse com que os americanos seguem a evolução da reunião de Estrasburgo, pela qual manifestam um "entusiasmo ingênuo e latente" na convicção de que está aberto o caminho para uma federação europeia - ideia que "é muito cara à consciência americana em geral que nela vê os remédios para todos os males europeus"<sup>(66)</sup>. Todavia, tal visão e doutrina, segundo o embaixador, "enfermam do costumado desembaraço e simplicidade com que os americanos abordam questões complexas de política externa estrangeira" e revelam "não apenas a extravagância de certos conceitos americanos em matéria de política internacional mas talvez mais ainda o grau de infiltração, em círculos de certa responsabilidade, de agentes perturbadores com as mais suspeitas intenções". Comenta a análise feita pelo editorialista do *New York Times* - a propósito de a Assembleia Consultiva pretender ultrapassar as funções que lhe estão fixadas no estatuto da organização, como sejam as de não acatar "as prudentes restrições do Comité Executivo" -, cujo "entusiasmo" e "ingenuidade" o levam "às mais estranhas conclusões acerca do

<sup>(65)</sup> Ofício da Legação de Bruxelas, de 10/8/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

<sup>(66)</sup> Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, de 12/8/1949, com o título "O Conselho da Europa e os Estados Unidos", MNE, AHD, 2P/A50/M36.

significado do que ali se está passando", e acrescenta: "E vá de dizer a seguir que há assim a esperança de que, passando por cima das cautelas e das prevenções dos quadros governamentais (pelos vistos já anacrónicos) se possa vir a encontrar nessa Assembleia a expressão dos povos "anti-comunistas e anti-fascistas da Europa, como povos e não como nações". Em resumo, exprime-se a esperança de que os povos europeus passem por cima dos próprios governos e arrastem estes num movimento avassalador". Conclui, lamentando que "as pobres nações europeias" vejam assim "os seus créditos ou a mera razão de ser tão maltratados", e acrescenta:

"Infelizmente, não se vê que a opinião americana tenha conservado um capital suficiente de ideias estáveis acerca das experiências do passado, que lhe permita enfrentar pelo ângulo do menor risco as transformações em curso no mundo. Continua a dar toda a evidência de manter intactos dois ou três prejuízos simplistas que têm sido causa de grandes erros: a sua simpatia incondicional pela libertação de quaisquer povos coloniais; o menosprezo pelo papel histórico dos países que trouxeram para a civilização largas áreas do mundo que não mostraram até hoje fazer muito melhor entregues a si próprios; finalmente a incompreensão da própria razão de ser das nacionalidades europeias com maior activo de factos a seu favor"<sup>(67)</sup>.

A resposta governamental, por sua vez - tímida e, de certo modo, ambígua como de costume —, não se fez esperar. Pouco depois da decisão dos Cinco que criou o Conselho da Europa, o responsável pela Legação de Portugal em Dublin solicitou, em 12 de Fevereiro, esclarecimentos ao governo que o habilitassem a fornecer ao executivo irlandês elementos seguros sobre a posição portuguesa em relação àquela organização: "Tem [o Secretário Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros irlandês] fundadas razões para supor que a Irlanda será convidada a participar, e a resposta será afirmativa visto tratar-se de cooperação económica e estar afastada a ideia de compromissos militares. Gostaria ele de saber se Portugal seria convidado, qual o nosso ponto de vista e que decisão tomará o Governo

<sup>(67)</sup>           Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, de 14/8/1949, com o título "Os Estados Unidos e o Parlamento da Europa", MNE, AHD, 2P/A50/M36.

Português"<sup>(68)</sup>. A resposta seguiu quase de imediato: "Portugal não foi convidado para o Conselho da Europa nem parece provável que o seja por agora. O nosso ponto de vista acerca do organismo que acaba de ser criado é de maior cepticismo relativamente ao seu alcance prático. Receamos os perigos que podem advir para as pequenas Potências do estabelecimento de assembleias, ainda que somente consultivas, nas quais os grandes países dispõem de maior número de votos. A ideia de dar voto individual a todos os delegados afigura-se-nos também inconveniente. De uma maneira geral trata-se da matéria que a nossa concepção de soberania não pode ver com agrado, além de que a atitude dos partidos socialistas a este respeito nos aconselha também certa reserva"<sup>(69)</sup>.

Esta mesma atitude foi comunicada, um mês depois, ao Ministro de Portugal em Roma, Francisco de Calheiros e Meneses, como resposta ao pedido de esclarecimento por este solicitado sobre o posicionamento português em relação à organização europeia recentemente criada, dado o facto de o governo italiano se ter oferecido para defender a participação portuguesa. Nessa carta de resposta discorda-se "dos ambiciosos planos de Federação ou de União Europeia" e duvida-se do real interesse que possa ter uma Assembleia que, "embora meramente consultiva", introduz uma desigualdade perigosa e "inconveniente" pelo facto de os países participantes estarem nela diferentemente representados em número de delegados e o voto ser individual e não por Estado, com prejuízo para as pequenas potências: "Nestes termos, [conclui-se] fica V<sup>s</sup> Ex<sup>s</sup> habilitado a responder a qualquer novo amável oferecimento do Governo italiano que, nas circunstâncias presentes, não temos qualquer intenção de utilizar" H.

Em ambos os documentos referidos se remete para posições oficiais já anteriormente assumidas pelo governo português em relação aos planos de maior integração política e económica do Ocidente europeu: é o caso da circular de 3 de Fevereiro de 1948 e do telegrama

<sup>(68)</sup> Telegrama da Legação de Dublin, de 12/2/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

<sup>(69)</sup> Telegrama expedido para a Legação de Dublin, com data de 17/2/1949, MNE, AHD, 2P/A50/M36.

<sup>(70)</sup> Ofício sobre "União Europeia", com data de 18/3/1949, proc. 33,12, MNE, AHD, 2P/A50/M37.

expedido em 30 de Outubro do mesmo ano para a Embaixada de Portugal em Londres, publicado como nota oficiosa na imprensa portuguesa no dia subsequente, nos quais se define a atitude governamental acerca da cooperação multilateral europeia e das organizações recentemente criadas ou em vias de criação (Plano Marshall e OECE, Pacto do Bruxelas e Pacto do Atlântico)<sup>(71)</sup>.

(71) Ambos os documentos já foram apreciados em trabalhos nossos anteriormente publicados (ver António Martins da Silva, "Portugal e a unidade europeia do pós-guerra (1945-1948): reacções e tomadas de posição" e "No início da cooperação europeia do pós-guerra: o Pacto de Bruxelas e as reacções em Portugal", *Revista Portuguesa de História*, tomo XXXII (1997/1998) e tomo XXXIII (1999), vol. II, pp. 449-487 e 737-788, respectivamente. Recorde-se e acrescente-se que o documento oficial de 3 de Fevereiro de 1948 foi enviado como telegrama ao Encarregado de Negócios em Dublin, em resposta a pedido de esclarecimentos deste, e transmitido também, como circular confidencial, a todas as embaixadas e legações portuguesas. Nele são definidas directivas sobre política externa portuguesa acerca de várias matérias de actualidade europeia: o Plano Marshall, a União Ocidental e o isolamento internacional da Espanha, entre outras. Em relação ao Plano Marshall reitera-se a posição assumida pela delegação portuguesa através do discurso, de 22 de Setembro de 1947, do ministro dos negócios estrangeiros proferido na conferência dos 16 realizada em Paris: "não temos necessidade de créditos ou donativos do governo americano [...]. A manter-se a situação actual, não nos propomos recorrer aos benefícios do plano Marshall, deixando aos países mais necessitados a prioridade do auxílio americano em créditos ou donativos. Tendo tido por outro lado negociações políticas com Estados Unidos, pareceu-nos preferível tratar com o Governo americano livres de quaisquer dependências de ordem financeira que de uma maneira ou de outra poderiam ser susceptíveis de limitar a nossa liberdade de acção". Sobre a União Ocidental considera-se que os recursos do Continente Africano [...] são elemento primacial para a restauração económica" da Europa Ocidental e, apesar de o país ser favorável à "ideia de coordenação dos países ocidentais", não se julga possível "organização juridicamente delineada" e entende-se que "se deveria abandonar qualquer prurido de organização perfeita que não julgamos viável, receia-se que "se queira ir longe demais à procura de fórmulas que a alguns países [...] será difícil aceitar", sendo preferíveis, em vez de "fórmulas rígidas e escritas", "simples entendimento e cooperação de boa vontade num certo alinhamento geral"; o facto, aliás, de os países da Europa Ocidental possuírem "características nacionais diferenciadas e definidas", com uma longa tradição de independência política, constituem sérias razões que não abonam em favor de uniões tais como as que se pretendem implementar. Em relação à Espanha, reconhece-se como "errada a



Portugal não foi convidado, por conseguinte, a participar no Conselho da Europa nem se esperava que o fosse, pelo menos num prazo curto, mas, na óptica do governo, também não parecia desejar essa participação porque, sendo um país pequeno, não concordava com o voto por cabeça adoptado para as decisões da Assembleia e suspeitava das verdadeiras intenções dos partidos socialistas relativamente ao organismo em questão. Em concordância com outras posições já assumidas anteriormente, a propósito da unidade europeia e de diversas fórmulas de cooperação multilateral que foram surgindo (Plano Marshall, Tratado de Bruxelas), o governo não acredita no interesse real de uma tal associação, considera-a portadora de possíveis incompatibilidades com o sistema político português e receia, pela metodologia de decisão adoptada, a eventualidade de uma hegemonia dos grandes sobre os pequenos países. Agora como antes a mesma posição de coerência, mas uma coerência titubeante justificada pelo descrença e pelo receio, o medo sempre presente de que o envolvimento em qualquer esquema de cooperação europeia suscite fragilidades para a sobrevivência do regime. Assim se compreende que, no telegrama de resposta, acima referido, ao pedido de esclarecimento do diplomata português em Dublin, o chefe da diplomacia portuguesa tenha remetido para a comunicação que lhe fora enviada um ano antes.

São escassas e breves as declarações públicas sobre o Conselho da Europa produzidas por membros do governo. Caeiro da Mata, ministro dos Negócios Estrangeiros, ao inaugurar melhoramentos e presidir a uma sessão de propaganda eleitoral para as eleições legislativas, em Évora a 8 de Novembro (1949), tece um quadro negro do Ocidente no qual, segundo ele, "pesa neste momento a grande som-

política das potências anglo-saxónicas em relação a Franco", entende-se ser necessário "no interesse da Europa Ocidental ir aproveitando todas as oportunidades para a tirar do seu isolamento internacional", tendo o governo espanhol pedido a Portugal "que no caso de haver nova reunião das 16 potências relacionadas com o plano Marshall propuséssemos a sua admissão", sendo essa a disposição portuguesa: "Não se trata ainda [condui-se] de fazer ingressar Franco no convívio internacional mas poderia ser um primeiro passo para fazer sair a Espanha da situação actual" (Telegrama-circular confidencial expedido às embaixadas e legações de Portugal, com data de 3/2/1948, MNE, AHD, 2P/A50/M37).

bra que avança do Leste", e considera, por isso, ser "absolutamente necessária" uma organização internacional "se queremos pôr os valores permanentes da nossa civilização ao abrigo de novas ofensivas". Desvaloriza, todavia, as organizações existentes, nas quais "se pensa, sobretudo, em preocupações nacionais" e onde, "em vez de [se] procurarem as bases de um indispensável acordo, parece só haver a preocupação de encontrar a forma de se estar em desacordo pacificamente"; e conclui da seguinte forma: "[...] Para que falar do Pacto de Bruxelas, do Pacto do Atlântico, do Conselho do Atlântico - não me refiro ao inconsistente Conselho Europeu (a Europa é mais diferenciada do que pensam muitos daqueles que se propõem fixar os seus destinos), nem ao pretendido Estado Mundial (o mesmo que dizer utopia mundial ou caos mundial) - todas estas organizações encontrando a sua explicação na situação da Europa, economicamente arruinada, mentalmente desorientada e moralmente desanimada?<sup>(72)</sup>. Isto é: a ruína, a desorientação e o desânimo da Europa, cujos Estados atemorizados "não têm o privilégio de ser fortes", justificam as referidas organizações recentemente criadas; mas Portugal, com uma "posição excepcional no Mundo, antítese da situação de há 20 anos", não partilha desse derrotismo, graças à orientação política superior de que goza, e não tem necessidade de comprometer-se com tais enquadramentos multilaterais. O Conselho da Europa, ao pretender uniformizar uma Europa multifacetada e heterogénea, é uma realização precária, um equívoco que não merece ser referido porque assenta em pressupostos e presume objectivos que a história nega e a realidade intrínseca das nações contraria.

Quanto às reacções da opinião pública, que se manifestaram através da imprensa portuguesa, existem algumas cambiantes no modo como é entendida a unidade europeia posta em marcha pela criação do Conselho da Europa. Diversas posições podem ser evidenciadas.

Uma delas considera que o início da federação das nações ocidentais da Europa, materializado na formação daquela organização, é um facto desejável e uma necessidade histórica de considerável alcance para o presente e para o futuro. A Europa constitui, em pri-

(72) *O Século*, n.º 24289, de 9/11/1949, p. 1 e 5.

meiro lugar, "uma unidade geográfica e humana tão real como era a América do Norte quando as antigas colónias se associaram para formar a federação dos Estados Unidos"; sendo assim, nada mais natural que, com a criação do referido Conselho, se tenha pretendido "agrupar nações, possuidoras de vastos interesses comuns, numa organização que deixará a cada uma a sua plena independência". Por outro lado, a ideia de unir as nações da Europa corresponde a "um velho ideal" multissecular, expresso numa multiplicidade de projectos que, por falta de vontade ou por serem considerados "quiméricos" no seu tempo, não passaram disso mesmo; nada mais natural, por conseguinte, que "uma tal ideia rejuvenecesse" agora, após duas guerras devastadoras e perante a nova ameaça perpetrada pelo "imperialismo russo-comunista". A necessidade de congregar esforços solidários para acudir à ingente tarefa de reconstrução económica e para assegurar a defesa comum contra o eventual ataque de uma grande potência justificou a acção daqueles que, após a última guerra, retomaram o nobre empreendimento de levar por diante o almejado projecto de união europeia. O Conselho da Europa é um passo, a par de outros já dados, no sentido de uma "Federação europeia" que, sendo talvez inaceitável, por agora, na sua totalidade", se desenvolverá "progressivamente por si própria, à medida que novos poderes lhe forem sendo confiados"<sup>(73)</sup>. Com efeito, se a necessidade de uma união em tal sentido "é tão evidente" face às "circunstâncias tão prementes", também se afigura "como incontestável a necessidade de prudência": antes de se consentir "em tão grave sacrifício de renúncia a uma parte da soberania de cada Estado" é importante que as condições estejam amadurecidas e cada um se assegure "da boa-fé dos seus parceiros". No limite, com a criação de uma federação europeia, nascerá uma nova Europa, apoiada na amizade generosa dos Estados Unidos, com os quais se poderá vir a formar "uma vasta Federação do Atlântico"<sup>(74)</sup>.

Outra posição, mais cautelosa, é que se veicula através dos editoriais do *Diário de Notícias*. Reconhece-se a necessidade de se estabelecer uma certa unidade europeia - "grande e nobre ideal que anima o pensamento e a última ilusão política desse grande homem

(73) Artigo de Camilo Chautemps, com o título "A Federação Europeia", *Diário de Notícias*, nº 29852, de 28/3/1949, p. 1 e 2.

(74) *Idem, ibidem*, n- 30004, de 28/8/1949, p. 1 e 3.

de acção que se chama Churchill". Simplesmente a coisa não é fácil: "uma organização internacional da Europa, e mesmo do Mundo [...], só poderá tornar-se efectiva à custa da voluntária cedência de um certo número de direitos, até ontem considerados irredutíveis, das soberanias nacionais". E aqui reside o problema: as susceptibilidades nacionais e internacionais, "as enraizadas tradições dum continente multiforme", as diferenças de maturação e de ritmo das diversas comunidades políticas no processo da "sua ascensão à forma nacional", a par de outros aspectos de natureza geográfica, histórica e política, "tornam singularmente espinhoso e difícil" o caminho de uma eventual evolução continental para a unidade e obrigam a reconhecer "a insensatez" do propósito daqueles que pretendem avançar rápido demais, como se tem visto na Assembleia de Estrasburgo. A confusão que aqui se tem feito entre "unir" e "unificar" a Europa constitui, com efeito, o maior dos escolhos e dos perigos para a consecução do grande objectivo necessário e desejável: "*União* da Europa, daquela parte da Europa que tem de defender o património da mesma milenária cultura e a solidariedade de recíprocos interesses, sim. *Unidade* da Europa, como já se proclamou em Estrasburgo, e antes se proclamou em outras memoráveis ocasiões, não"<sup>(75)</sup>.

Na verdade, como acima se observou, foram muitos aqueles que tentaram, a partir do recinto parlamentar do Conselho da Europa, fazer avançar o projecto da unificação, falhadas que foram as tentativas anteriores de criação de um organismo que assumisse inequivocamente tal objectivo; outras vozes, na OECE e na União Ocidental, manifestaram vontades na mesma direcção. Ora, é neste quadro, de denúncia de tais pretensões, que se inscrevem algumas das atitudes assumidas na imprensa portuguesa: é o caso do editorial do *Diário de Notícias*, acima referido, que num outro passo conclui da seguinte forma:

"Unir o que á possível reunir e unir desse continente mutilado, múltiplo, divergente, de várias idades, feito de camadas ancestrais diferentes - essa civilização ocidental, ligada por interesses comuns, num programa internacional modesto e eficiente de salvação, de solidariedade perante os perigos, de larga cooperação económica, de defesa e de sacrifícios nacionais, constitui certamente tarefa urgente

<sup>(75)</sup> *Ibidem*, p. 30005, de 29/8/1949, p. 1.

porque serão poucas todas as energias das forças conscientes e responsáveis da Europa.

Mas pretender precipitadamente unificar a Europa à sombra da mesma bandeira e ao som da mesma marcha, à volta de três ou quatro utopias, é ir inevitavelmente, vertiginosamente, assustadoramente ao encontro do objectivo contrário - que seria irremediavelmente *desuni-la*.

Não é a política que o diz. E o simples bom senso"<sup>(76)</sup>.

No mesmo sentido geral apontam outras tomadas de posição. Com o título "A charrua adiante dos bois em Estrasburgo", Armando Marques Guedes comenta nas páginas daquele diário noticioso a pretensão "légiférante" da Assembleia Consultiva e a insistência com que neste recinto da capital alsaciana se tem discutido a componente política da Federação Europeia quando outros problemas, de natureza económica, estão no centro do debate na vida internacional, como é o caso da liberdade dos movimentos das mercadorias, dos capitais e das pessoas. E conclui: "Sobre esta base terá de erguer-se o edifício de uma Europa nova. Sem ela tal edifício será construído sobre a areia das fórmulas políticas, que há muito perderam o seu significado [...], [e] a paz estará votada a um fracasso mais ou menos ruidoso, porque haverá de arrastar-se precariamente na incerteza e no receio de renovados atritos"<sup>(77)</sup>.

Outras posições tendem a colar-se ao discurso oficial do poder. Desacreditam a viabilidade de uma efectiva recuperação europeia "sem uma política económica, de larga inspiração intercontinental", tal como a propôs Salazar (no seu discurso de Novembro de 1947), que considerou serem os recursos africanos a única via para fornecer à Europa empobrecida os meios de que carece para o seu equilíbrio e regeneração; e defendem, nessa óptica, uma fórmula de entendimento internacional dos países europeus com interesses africanos: "Só uma Euro-África, organizada num esforço internacional comum e no recíproco respeito de todas as soberanias políticas, poderá salvar da mendicidade e da colonização asiática ou americana a gloriosa civilização económica da Europa". Subestimam, obviamente, o papel do Conselho da Europa cujos supostos objectivos de unificação estão

<sup>(76)</sup> *Ibidem*, p. 30005, de 29/8/1949, p. 1.

<sup>(77)</sup> *Ibidem*, nº 30049, de 13/10/1949, p. 1 e 4.

irremediavelmente condenados pela história diferenciada e pela diversidade étnica dos europeus; a possibilidade de uma Federação Europeia não passa de uma ilusão quimérica: "pertence ao número daquelas magnas ilusões cujo absurdo nos mostra imediatamente o simples bom-senso e um medíocre conhecimento da História". Em suma: só um entendimento europeu, com base num espírito ocidental, é possível, desde que respeite a pluralidade política da Europa e as respectivas soberanias nacionais. Portugal, de resto, só pelo facto de se situar no continente europeu e partilhar a sua cultura, para a qual deu um inestimável contributo, se liga à Europa, porque os seus interesses e a sua vocação são mais universais e marítimos do que europeus e continentais: "O Centro da nossa acção histórica, o nosso horizonte, o nosso destino nacional estão no mar. A nossa projecção é atlântica e não europeia. [...] A nossa vida histórica lateja o nosso sangue em quatro continentes, mas, fora das raízes das nossas fronteiras peninsulares e dos indirectos interesses de ordem espiritual ou comercial que nos ligam à cultura ou aos mercados do Ocidente europeu, a Europa para nós é mais paisagem do que vizinhança" (78).

### *Conclusão*

A criação do Conselho da Europa em 1949 não correspondeu, como acima se disse, às aspirações daqueles que, desde o congresso da Haia do ano anterior, pensaram estar aberto o caminho, no curto prazo, para a união política da parte ocidental do Velho Continente. Estritamente controlado por um Comité de Ministros - único órgão com poder deliberativo, mas em que cada um dos Estados componentes dispunha, na prática, de um real poder de veto -, acabou por fazer soçobrar algumas das propostas mais audaciosas decididas na Assembleia Consultiva. Esta, na qual tomavam assento muitas das personalidades mais destacadas do movimento para a unidade europeia, bem se esforçou por subtrair-se às restrições a que estava sujeita e ao diminuto papel estatutário para que tinha sido relegada. Pretendeu assim, num primeiro tempo, aumentar a sua capacidade de

(78) Augusto de Castro, na conferência que proferiu no Instituto de Altos Estudos, da Academia das Ciências, em 28 de Outubro de 1949, in *O Século*, nº 24278, de 29/19/1949, pp. 1 e 2.

intervenção - o que exigia uma revisão do documento constitutivo do Conselho -, para que, a partir deste, se tomasse possível a instituição de uma autoridade política europeia "com funções limitadas, mas com poderes reais", tal como se decidiu, um pouco vaga e precipitadamente talvez, no final da primeira sessão da assembleia em 5 de Setembro de 1949.

Mas esta intenção unificadora esbarrou com dois tipos de obstáculos. Em primeiro lugar, a composição do próprio organismo parlamentar: dividido entre federalistas, partidários de um governo federal ou pré-federal europeu - nos quais se contavam sobretudo franceses, italianos e delegados do Benelux -, e funcionalistas ou unionistas, defensores de uma actuação gradual de pequenos passos e de uma maior aproximação e homogeneidade de políticas europeias - nos quais se contavam sobretudo britânicos e escandinavos -, revelou-se incapaz de fazer aprovar no seu próprio seio um plano europeu consistente e viável. Em segundo lugar, a dificuldade resultante da obstrução do Comité de Ministros, em particular do Reino Unido, cujo governo se opunha obstinadamente a qualquer modificação da natureza do Conselho, da orgânica e da relação de poderes e de funções que nele se estatuíam; mas, em boa verdade, nenhum governo representado neste organismo deu mostras de pretender qualquer alteração com implicações supranacionais. Ora, com todos estes entraves, a possibilidade de metamorfosear o Conselho da Europa ou construir a partir dele a união política europeia revelar-se-ia em breve, aquando da segunda sessão da assembleia no Verão de 1950, uma amarga desilusão. A unificação não passava por ali.

Contudo, a organização de Estrasburgo teve importantes méritos: marcou, como escreveu Jean-Louis Burban, "a primeira tentativa de Europa 'europeia', isto é, feita por Europeus e para os Europeus"<sup>(79)</sup>. As organizações antecedentes do pós-guerra (OECE, União Ocidental, Pacto do Atlântico) tinham todas a chancela mais ou menos visível dos Estados Unidos - impostas, pressionadas ou tuteladas pelos americanos. A origem do Conselho da Europa, embora não possa desligar-se do processo de condicionamento que aquela super-potência, velada ou assumidamente, impunha aos países livres do Velho Continente, tem a vantagem de resultar da von-

(79) *Le Conseil de l'Europe, Que sais-je?*, nº 885, Paris, PUF, 1993, p. 3.

tade espontânea dos Europeus que, no Congresso da Haia de Maio de 1948, proclamaram inequivocamente a unidade da Europa, sob pena de a civilização que lhe era inerente desaparecer no caos e na voragem de um novo e talvez mais terrível conflito. Para o efeito, deveria pôr rapidamente em funcionamento mecanismos institucionais que materializassem aquele inquestionável objectivo. É certo, vimo-lo bem, o resultado final conseguido, com os morosos e difíceis compromissos dos governos, ficou muito aquém das expectativas; mas as consequências positivas para o presente e para o futuro da Europa foram relevantes.

Com efeito, outro dos grandes méritos do Conselho foi a possibilidade de se constituir, através da Assembleia, um forum onde todas as questões de interesse europeu pudessem ser discutidas: a permuta de ideias, as propostas e decisões tomadas muito contribuíram certamente para a consciencialização e defesa dos valores da liberdade, da democracia, dos direitos humanos, do património histórico e cultural, por um lado, e, por outro, para uma maior aproximação e sintonia das políticas dos Estados em múltiplas matérias e para um melhor conhecimento e fraternidade dos povos nesta "casa comum europeia". "Tribuna" da Europa ou "Antecâmara" da Comunidade Europeia, como já se lhe tem chamado, o futuro do Conselho é talvez incerto, mas só desaparecerá provavelmente quando se fundir num "nó duro", no âmbito do mesmo processo que conduziu a ex-EFTA e o Mercado Comum a formarem o EEE (Espaço Económico Europeu) e que conduzirá presumivelmente a UEO (União da Europa Ocidental) à fusão na União Europeia.

O posicionamento de Portugal perante a criação do Conselho da Europa não é unívoco. Num primeiro tempo, enquanto se confrontavam as diferentes concepções sobre o que deveria ser a organização a constituir-se, são sugestivas as opiniões expressas na imprensa favoráveis a formas de unidade que salvaguardem os valores culturais e morais da Europa. Porque Portugal faz parte desses valores e para eles contribuiu ao longo da sua história, não pode, por isso, ficar indiferente aos perigos que ameaçam destruir a civilização ocidental e cristã. Defendem-se, nessa perspectiva, formas concertadas de uma política de unidade ocidental que poderão convergir, a longo prazo, numa unidade europeia mais ampla e profunda entre as nações da Europa não arremetidas pelo comunismo soviético,



mesmo que, para o efeito, sejam necessários sacrifícios e compromissos não desejáveis noutras circunstâncias.

Mas se os tratos entre o Reino Unido e a França para a possibilidade do estabelecimento de uma Assembleia, como se propusera no Congresso da Haia, eram, como se disse, atentamente seguidos pela opinião pública portuguesa, geralmente mais receptível às posições britânicas, o mesmo não se pode dizer para o governo que, num primeiro tempo, se mantinha num expectante silêncio. Sobre a possibilidade de Portugal vir a integrar a assembleia ou conselho da Europa, como era proposto em diversas instâncias e nalguns órgãos de imprensa estrangeiros - notícia a que os jornais portugueses davam destaque -, o silêncio oficial não era quebrado. A medida que as negociações para o Conselho da Europa faziam progressos e se desenhavam cada vez mais os contornos da futura organização, a sua natureza vincadamente política e as suas ambições democráticas, toma-se claro que Portugal, com um regime autoritário, dificilmente poderá nela ter cabimento.

Entretanto, as diligências para a constituição do pacto do Atlântico chegam também ao seu termo; e Portugal sabe já que vai integrar, como membro fundador, esta organização, que não tem quaisquer outros objectivos relevantes que não sejam os da defesa do ocidente contra as investidas soviéticas ou quaisquer outras - afinal a única verdadeira preocupação do governo e, de certo modo, da maior parte da opinião pública -, e que, ao integrá-la, é aceite no concerto das nações ocidentais, sem atropelos à sua soberania nem à sua forma de regime. Não tem necessidade, pois, de manter por mais tempo atitudes de reserva em relação aos estratagemas de unidade congeminaados pelas potências democráticas europeias, e investe em força. Portugal não foi convidado para o Conselho da Europa e ainda bem: tal associação, cujo "alcance prático" é duvidoso, agride "a nossa concepção de soberania" - diz o governo.

Com este posicionamento oficial, a opinião pública mais visível muda também e tende a identificar-se com ele: união da Europa para a defesa do património cultural comum é possível e desejável; unificação da Europa tal como a proclamam muitos responsáveis europeus é simplesmente uma utopia se não mesmo uma descarada "insensatez". A Europa, afinal, é "para nós mais paisagem do que vizinhança": "o nosso horizonte, o nosso destino nacional estão no mar. A nossa projecção é atlântica e não europeia". Posição que, ape-

sar de contrariada em parte pela participação de Portugal em organizações europeias de cooperação económica (OECE e, mais tarde, EFTA), irá ter uma vida longa. Salazar reafirmou-a por diversas vezes. Aquando, por exemplo, do almoço que ofereceu aos participantes da reunião ministerial desta última associação, que teve lugar em Lisboa em 20 de Maio de 1960, o Chefe do Governo, no discurso que então proferiu, não se inibiu de situar o modo como Portugal entendia a sua relação com a Europa: "A quem nos examina no mapa, o país pode até dar a impressão de querer separar-se da terra firme e de tentar lançar-se pelos oceanos fora [...]. Podemos considerar-nos, pelo maior peso de territórios e populações noutros continentes, quase uma nação extra-europeia". Se Portugal colabora no "terreno económico", dirá ele, é porque se pretende "salvar alguma coisa mais que a economia", ou seja, "salvaguardar altos interesses morais", porque "ninguém assumirá a responsabilidade de enfraquecer e dividir ainda mais [...] o pouco que as calamidades das guerras deixaram intacto" (80).

"Face ao mar, costas à terra" - a "linha mestra que é definida pelas necessidades vitais do povo português". Esta posição oficial, assumida sem ambiguidade por Salazar, aquando da ratificação do Pacto do Atlântico na Assembleia Nacional, em 25 de Julho de 1949(81), será fundamentada no célebre despacho do Presidente do Conselho de 6 de Março de 1953. Nele se declarava que "A nossa feição atlântica impõe-nos limites à colaboração europeia, quando esta colaboração revista formas de destruição daquilo que somos e integração naquilo que não nos importa ser. Por tal motivo nos temos abstdido [...] de nos jungirmos a certos organismos, como o Conselho da Europa de Estrasburgo e outras criações que são inspiradas no mesmo pensamento" (82).

Com tal fundamento, qualquer relacionamento de Portugal com o Conselho da Europa vai ser, durante todo o período de vigên-

(80) *Discursos*, vol. VI (1956-1966), Coimbra Editora, 1967, pp. 78-79.

(81) "Portugal no Pacto do Atlântico", in *Discursos*, vol. IV (1943-1950), Coimbra Editora, 1951, p. 412

(82) Documento intitulado "Federação Europeia", escrito por Salazar, e enviado aos chefes das missões diplomáticas de Portugal no estrangeiro (Circular n- 8, proc. 331,201, de 9 de Abril de 1953, que contém em anexo o referido despacho de 6 de Março, MNE, AHD, 2P/P.E.A./M.309).

cia do Estado Novo, simplesmente impossível. Nenhuma forma de colaboração foi desenvolvida, mesmo no âmbito de matérias em que havia receptividade por parte daquela organização e que não pressupunham qualquer alteração no sistema constitucional português. É o caso, por exemplo, da diligência feita em 1961 pelo Secretário Geral do Conselho da Europa no sentido de Portugal aderir à Convenção Cultural Europeia, que a própria Espanha já subscrevera em meados de 1957; mas, apesar de, ulteriormente, se ter manifestado simpatia, dentro de algumas instâncias do governo, para que Portugal aderisse àquela convenção, a verdade é que nunca chegou a haver, com Salazar, um desenlace final positivo nesse sentido.