

## Nota prévia

A questão europeia em Portugal, se bem que aparentemente pouco tratada em termos políticos e culturais até à entrada de Portugal na Comunidade Europeia, não deixou de constituir um tema ideológico e estratégico que acompanhou grande parte das decisões em matéria de política internacional tomadas por diversos governos de diversos regimes.

Este estudo destina-se a tentar captar alguns desses momentos mais fortes, ou documentalmente mais informados, ocorridos durante o século XX, desde a entrada na Grande Guerra europeia em 1916 até à entrada na CEE em Janeiro de 1986, desde o regime parlamentar da I República ao regime democrático-constitucional em que vivemos. A questão europeia não foi neutra para os regimes políticos em Portugal. Só o estabelecimento de um regime democrático representativo e pluralista, assim como o fim da solução militar para a questão colonial, permitiu que o Estado português faça hoje parte da União Europeia. *Será inútil em termos históricos tentar escamotear esse dado propriamente político.*

## I. Da Grande Guerra ao «laço federal» de Briand

Considere-se a intervenção militar na Flandres durante a Grande Guerra como a primeira grande manifestação de empenhamento do Estado português na organização política do continente europeu neste século. E a participação na Conferência de Paz de Paris de 1919 e a criação da Sociedade das Nações aí nascida são os primeiros passos de Portugal na participação das questões europeias neste século. O raciocínio que presidiu à vontade de entrar na guerra mundial no teatro europeu foi o de que seria na Europa que a guerra e a paz se decidiriam.

A política primeiro, a historiografia depois, consagraram, porém, o teatro africano de operações como o mais importante para Portugal durante o período da I Guerra Mundial. A defesa dos territórios africanos tudo se teria resumido: o esforço de guerra, a acção diplomática, a própria essência da política externa da I República.

A existência do Corpo Expedicionário Português, na frente europeia, e as suas dez mil baixas não permitiam que a componente continental da entrada de Portugal na I Guerra Mundial fosse completamente negada, e por isso foi duramente criticada a decisão política que lhe deu origem. Mais, a decisão política de fazer Portugal entrar militarmente na guerra foi ditada sobretudo por factores europeus, ibéricos e insulares: esta é uma nova leitura histórica da participação de Portugal na Guerra de 1914-1918 que já teve ocasião de defender<sup>1</sup>.

Porém, a experiência revelou-se traumatizante para os dirigentes portugueses: nem a cooperação militar decorreu da melhor maneira, nem os resultados da Conferência de Paz em 1919 foram minimamente satisfatórios para Portugal<sup>2</sup>.

As correntes antieuropeias ficaram, desde então, com o vento de feição. Desenvolveram-se posições políticas e doutrinárias destinadas a afastar Portugal de tentações ou de pretensões europeias: o destino era África, a comunidade luso-brasileira e a neutralidade ou a distância perante os

problemas europeus. E, de vez em quando, lá apareciam teses de aproximação com Espanha como no período inicial do Pacto Ibérico entre 1939 e 1949, ou durante a fase de entendimento entre Marcello Caetano e López Rodó.

Dois livros teorizam, a partir de determinada interpretação da história das relações internacionais de Portugal, essas posições.

O primeiro é de um brasileiro. Trata-se da tese de candidatura de Gilberto Osório de Andrade à cadeira de Direito Internacional Público na Faculdade de Direito do Recife (Brasil) nos princípios dos anos 40, e intitulada *Os Fundamentos da Neutralidade Portuguesa*<sup>3</sup>.

O segundo, e o mais conhecido, é da autoria de Franco Nogueira, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, intitulado *As Crises e os Homens*, datado de 1971<sup>4</sup>.

Ambos defendem a tese segundo a qual Portugal, país essencialmente marítimo, não se deve intrometer nas questões continentais europeias. Ora, uma das «questões continentais europeias» após a I Grande Guerra Mundial derivou dos efeitos paradoxais da existência da primeira instituição internacional de carácter universal criada para promover uma melhor organização política *entre* os Estados — a Sociedade das Nações. A Sociedade das Nações, composta por Estados de vários continentes com especial representação dos países europeus, dos latino-americanos e dos mais importantes da Ásia na altura, acabou por discutir com frequência os problemas respeitantes ao continente europeu.

Os Estados europeus encontravam-se assim na posição de terem de discutir os seus assuntos, e de os tentar resolver, com a participação forçada de potências extra-europeias desde o Brasil à Argentina, desde a China ao Japão.

Surge então a ideia de dotar a Europa de uma organização internacional composta só de Estados desse continente e onde estes se pudessem encontrar para resolver os seus próprios problemas sem a presença dos demais.

Com o propósito de resolver essa situação, e tendo em conta o bom momento das relações franco-alemãs desde a Conferência de Locarno, em 1925, na qual tiveram papel activo o ministro alemão Stresemann e o francês Aristide Briand, este irá propor em 1929 que os Estados europeus se organizem criando entre si uma espécie de «laço federal». O Estado português, solicitado pela diplomacia francesa como um dos vinte e sete países europeus membros da SDN, terá de se pronunciar sobre as propostas de Briand.

Será um momento revelador da disposição do Estado português perante uma maior integração política e económica do continente.

O chamado «Plano Briand» inseria-se numa tentativa de ultrapassagem do clássico sistema de equilíbrio europeu e de resolução dos problemas económicos pela sua internacionalização e não pelo *recurso à autarcia e ao proteccionismo*.

Disse Aristide Briand, em Setembro de 1929, um mês antes do início da grande crise económica: «Penso que entre os povos que se encontram geograficamente agrupados como os da Europa, deve existir uma espécie de *laço federal*. [...] A associação actuará, obviamente, sobretudo no domínio económico e é esta a questão mais premente».

A diplomacia francesa irá dar forma a essa declaração política e apresentará aos vinte e sete Estados europeus membros da SDN um *Memorandum* datado de 1 de Maio de 1930 em que retoma as ideias avançadas por Briand a 9 de Setembro de 1929.

A resposta portuguesa a este *Memorandum* surge como reveladora da opinião do regime da *Ditadura Nacional* sobre a questão europeia. É um governo militar presidido pelo General Ivens Ferraz *que* então vigora. O seu Ministro dos Negócios Estrangeiros é o Comandante Fernando Branco. Na pasta das Finanças desde Abril de 1928 está Oliveira Salazar, de dia para dia mais influente nos destinos do regime. Que pensa então Salazar da Europa em 1930?

Salazar aprecia assim o estado do continente europeu no ano de 1930: «É nesta Europa doente, convulsa, empobrecida, desequilibrada, procurando tateante as soluções políticas do futuro, que é preciso localizar o caso português»<sup>5</sup>.

Esse discurso de Salazar, datado de 30 de Julho de 1930, fora antecedido em alguns dias pela resposta de Portugal ao *Memorandum* francês. A resposta do governo português ao Plano Briand é, na sua essência, antieuropeia, sendo patente a prioridade que então dá às colónias, às relações com o Brasil e à aliança luso-britânica.

A resposta do governo português, datada de 12 de Julho de 1930 e assinada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Comandante Fernando Branco, é muito clara nos seus considerandos ao afirmar que o projecto de União Federal não pode pressupor qualquer afrouxamento dos laços que prendem alguns Estados europeus às suas colónias. Esses Estados europeus não admitem «qualquer alteração nos seus direitos sobre tais territórios, nem consentem qualquer ingerência nos problemas que às colónias são próprios. Estes territórios é *que* não poderão deixar de ser considerados como elementos componentes da verdadeira estrutura de cada Estado sem o que a proposta (da) Federação não assentaria numa noção exacta do Estado europeu tal como ele é na realidade constituído»<sup>6</sup>.

Entre qualquer plano de segurança colectiva ou de estabelecimento de instituições internacionais multilaterais e a manutenção dos antigos sistemas de alianças, o governo da ditadura militar é muito claro na sua opção: «Princípio igualmente basilar para o governo português é, como o *Memorandum* ressalva, o de que o pacto em nada procure invalidar os acordos bilaterais ou plurilaterais existentes entre dois Estados ou grupos de Estados, ou diminuir o alcance e eficiência dos laços de aliança ou de amizade que são elementos fundamentais e tradicionais da vida internacional de alguns Estados»<sup>7</sup>.

Quanto às questões propriamente económicas e à preferência expressa por Briand de se começar pela arquitectura política da União Europeia, a opinião do «Governo da República Portuguesa» é a de que «o estudo em conjunto dos problemas económicos não tem forçosamente de ser precedido pela solução dos problemas políticos e crê que esta, pelo contrário, pode ser facilitada à medida que por acordos de carácter geral se forem atenuando as dificuldades de carácter económico»<sup>8</sup>. A resposta do governo português ao *Memorandum* do governo francês, datada de 1 de Maio de 1930, será seguida de um muito curioso parecer da Direcção Política do Ministério dos Negócios Estrangeiros, datado de 3 de Setembro daquele ano, da autoria do conhecido Secretário-Geral do Ministério, Luiz Teixeira de Sampayo, e destinado a orientar os diplomatas portugueses nas futuras discussões sobre essa matéria.

Esse parecer, de cinco páginas dactilografadas, está na base de toda a política anticontinental do regime ditatorial, e os seus argumentos serão repetidamente retomados por Salazar e por outros responsáveis, ou ideólogos, do Estado Novo até ao fim deste regime.

O Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros parece convencido que a tentativa em curso de organização política e económica dos países europeus se destinava a interferir na evolução dos territórios coloniais que só alguns Estados europeus possuíam.

«São muitas as formas porque a chamada *europaização* dos problemas ou da sua solução pode atingir as Colónias. A todas nos devemos opor. Os perigos da resistência enérgica serão sempre menores do que os da transigência»<sup>9</sup>.

Para Luiz Teixeira de Sampayo os projectos da Pan-Europe incidiam em grande parte sobre aproveitamentos coloniais em favor de grandes companhias internacionais.

Com o confesso objectivo de confundir o carácter eminentemente europeu do Plano Briand, o Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que tanta influência viria a ter na orientação da política externa salazarista, aconselha o governo da ditadura militar e o Ministro Fernando Branco a mostrarem-se partidários do não exclusivismo europeu: «Mostrando-nos logo de entrada partidários do não exclusivismo europeu, seremos provavelmente acompanhados pela Inglaterra e pela Espanha, a julgar pelas suas respostas; agradaremos às nações extra-europeias; teremos um ensejo de nos apresentarmos na Assembleia como uma das três nações que por serem as únicas que fundaram outras nações independentes têm em outros continentes e com outros povos, laços que não lhes permitem ser apenas europeias. Este tema, que a Delegação poderia levantar desde logo tem os seus reflexos no campo colonial, e no internacional»<sup>10</sup>.

Outro ponto em que o Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros é muito claro é na sua preferência pela aliança bilateral luso-britânica em detrimento de qualquer plano de segurança colectiva: «Estamos ligados à Inglaterra por uma aliança secular cujos ter-mos um

pouco vagos a experiência tem demonstrado serem um dos seus melhores valores. Possuímos situações geográficas de valia inestimável para a Inglaterra. [...] Firmarmos pactos que tolham essa nossa liberdade, que pareçam condicionar o desempenho do nosso papel de aliados por circunstâncias de que outrem que não nós seja juiz, é diminuir o valor da nossa aliança para a Inglaterra, é pelo menos permitir que a opinião inglesa considere a nossa aliança condicional, e, por reciprocidade, pretenda condicionar ainda mais a sua para conosco»<sup>11</sup>.

## **II. A posição de Salazar contra «o laço federal»**

Salazar, que se iniciava nas questões internacionais, manteve uma posição muito discreta nesse domínio até ao início da guerra civil de Espanha. O seu biógrafo, Franco Nogueira, sintetiza assim o problema: «Desde os seus tempos de Ministro das Finanças sente-se Salazar fascinado pela política externa. Seguiu atentamente a actividade internacional; lia alguma imprensa estrangeira; e procurava estar informado das linhas fundamentais da orientação portuguesa. Mas não procurava intervir, nem pronunciar-se sobre a matéria»<sup>12</sup>.

Uma das suas primeiras posições em matéria de gestão política dos assuntos europeus foi a de expressar cepticismo quanto à Sociedade das Nações ou quanto ao laço federal entre pequenos e grandes Estados europeus. Assim, numa entrevista dada a António Ferro, publicada no *Diário de Notícias* de 20 de Agosto de 1933, Salazar mostra-se francamente crítico da SDN e do «parlamentarismo internacional», no qual todos os países se apresentam em Genebra a discutir os assuntos só de alguns. E chega a desposar a solução preconizada por Mussolini de um directório de quatro países (Itália, Inglaterra, Alemanha e França) para discutir as questões europeias: representando as principais potências poderiam estas resolver os problemas europeus com realismo<sup>13</sup>!

Em termos monetários internacionais, Salazar acompanhou a libra esterlina e a Inglaterra quando esta, em 1931, abandonou a referência do padrão-ouro e desvalorizou a sua moeda. Era o seu sistema monetário europeu...

A guerra civil de Espanha, a elaboração do Pacto Ibérico e a neutralidade durante a II Guerra Mundial constituíram os momentos mais intensos da actividade de Salazar na condução da política externa portuguesa entre 1936 e 1947, período em que também acumulou a pasta dos Negócios Estrangeiros.

O fim da II Guerra Mundial veio introduzir novos elementos no campo das relações internacionais. Convém destacar para os propósitos deste trabalho a resposta do regime salazarista à proposta norte-americana do Plano Marshall para a reconstrução da Europa e a correlativa necessidade de uma maior cooperação económica europeia. São variados os testemunhos que nos dão um Salazar desconfiado das intenções dos americanos em relação aos países europeus, «mas está ainda por fazer a análise detalhada de

duas questões particulares que embaraçavam as relações entre Washington e Lisboa e que concretamente afligiam Salazar: a questão das indagações sobre o ouro nazi possivelmente existente no Banco de Portugal e a permanência de tropas norte-americanas na Base das Lajes na Ilha Terceira»<sup>14</sup>.

Deste modo, «à neutralidade colaborante» durante a II Guerra Mundial seguir-se-á um período muito reticente no comportamento do Estado português perante as propostas de cooperação económica europeia que estiveram associadas à aplicação do Plano Marshall e à criação da Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE) em Abril de 1948. Se bem que Portugal venha a figurar entre os países membros da OECE, a sua primeira atitude foi a de recusar a assistência financeira prevista no Plano Marshall<sup>15</sup>.

Há um parecer do Ministro das Finanças, Costa Leite Lumbralles, de 27 de Agosto de 1947, onde está resumida a posição governamental portuguesa para o Plano Marshall<sup>16</sup>.

Nesse parecer fundamenta-se a posição de não participar no Plano Marshall e de não revelar as reservas disponíveis no Banco de Portugal em ouro e dólares conforme se pretendia na Conferência de Paris que estará na origem da OECE, dado que, segundo o Ministro, «*está* ainda pendente... o problema do ouro recebido da Alemanha, e não pode-mos pensar em pôr à disposição alheia o ouro cuja legitimidade de posse nos é contestada» e porque «na orientação que está sendo seguida parece encaminhar-se para uma série de regimes bilaterais de comércio, aos quais se sobreporá um sistema de liquidações multilaterais». E rematava, na conclusão, contra a aceitação do Plano Marshall, argumentando que a posição de Portugal deveria ser semelhante à da Suíça, propondo-se equilibrar as suas trocas comerciais na zona europeia, colaborar na possível multilateralidade de pagamentos com os países europeus, mas que não carecia «de créditos em dólares para as suas previsíveis necessidades de pagamentos aos Estados Unidos da América», que era a essência da proposta norte-americana.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Matta, diria, na sessão de encerramento da Conferência Europeia de Cooperação Económica realizada em Paris em 22 de Setembro de 1947, que «as felizes condições internas de Portugal permitem-nos declarar que, o meu país não precisa de ajuda financeira externa»<sup>17</sup>.

Dentro do espírito da liberalização global do comércio, é assinado a 28 de Setembro de 1948 o Acordo Bilateral de Cooperação Económica entre Portugal e os *EUA* numa altura em que as autoridades da ditadura portuguesa ainda fazem questão de apresentar o país como não beneficiário da ajuda concedida pelo Plano Marshall. Mas, como assinala Fernanda Rollo, «apesar de Portugal ter assinado o Acordo Bilateral de Cooperação Económica em 28 de Setembro de 1948 na qualidade de país não beneficiário de auxílio financeiro, a verdade é *que já* se tinham operado algumas alterações na atitude de Portugal face à aceitação desse

auxílio o que conduziu a que em 27 de Setembro o governo português anuncie informalmente a intenção de recorrer ao auxílio Marshall»<sup>18</sup>.

Sucedeu que ao longo do ano de 1948 se assistiu a uma deterioração rápida da situação financeira e cambial portuguesa de tal forma que os saldos negativos da balança comercial e de pagamentos serão ainda superiores aos do ano de 1947.

Mesmo assim, o recurso forçado do governo salazarista ao auxílio provindo do Plano Marshall não deixou de ser antecedido de uma proposta *sui generis*.

Com efeito, a 24 de Junho de 1948, o Ministro das Finanças, Costa Leite Lumbralles, elabora um memorando onde Portugal se apresenta como candidato ao auxílio financeiro norte-americano. Nesse memorando o Ministro das Finanças sugere que se transfira para a responsabilidade dos Estados Unidos os quarenta milhões de libras de crédito detidos por Portugal sobre o Reino Unido como resultado das dívidas contraídas por este país durante a guerra.

Caso essa transferência fosse conseguida, o governo português ficaria habilitado a efectuar as suas compras de bens essenciais nos EUA a partir daí, e não teria de forçosamente comprar na zona esterlina como até aí e com dificuldades cada vez maiores dada a reduzida capacidade de produção britânica na época.

No entanto, esta derradeira diligência do governo salazarista ver-se-ia condenada pela recusa dos responsáveis norte-americanos, «constituindo mais um testemunho de como as autoridades portuguesas procuraram evitar até ao fim o recurso aos créditos Marshall»<sup>19</sup>.

Constituía também um testemunho de como o governo de então preferia abertamente o plano das relações bilaterais entre Estados como o mais apropriado à regulamentação dos problemas internacionais quer esses decorressem de questões políticas quer tratassem de matérias de cooperação económica e financeira.

O pensamento de Salazar sobre a integração europeia, como ela se desenhou após a II Guerra Mundial, aparece compendiado numa circular para as missões diplomáticas datada de 6 de Março de 1953<sup>20</sup>. Embora Salazar atribua em primeiro lugar aos Estados Unidos, «pela simplicidade do seu espírito e ligeireza das suas posições», e à França, que se lhe afigura «um país cansado de lutar e a quem a plena independência parece pesar», a vontade da formação de uma Federação Europeia, para ele, depois, «será a Alemanha quem deverá conduzir efectivamente a federação para todos os seus destinos».

A questão da federação europeia parece ainda preocupar Salazar por dois aspectos particulares: «o regime político e as colónias ou domínios ultramarinos».

Quanto às consequências sobre os regimes políticos, Salazar ilude a problemática que se coloca aos regimes ditatoriais apresentando a questão sob o aspecto de um antagonismo entre Monarquias e Repúblicas: «Não me parece oferecer dúvidas que essa federação em cujo seio entrariam de

começo três grandes repúblicas e três pequenas monarquias, se faria ou fará sob a égide republicana».

Não seria outro o receio salazarista?

No que diz respeito aos domínios ultramarinos, Salazar limita-se a retomar as preocupações e os argumentos avançados por Luiz Teixeira de Sampayo vinte e três anos atrás: «Tenho dúvidas sobre se a questão colonial não estará na base de alguns entusiasmos federativos. Há sectores em que é visível a preocupação imediata (e mais profunda do que a de assegurar uma defesa mais eficaz) de que se abram os territórios ultramarinos às populações e comércio de alguns Estados europeus». E mais adiante: «Os domínios ultramarinos dos Estados federados serão, pela evidência das coisas e a impossibilidade de se dispor diferentemente, integrados na federação. Esta herdará pois em benefício do conjunto as colónias belgas, holandesas e francesas».

### III. Um pacto ibérico contra a integração europeia?

Salazar crê poder abrigar-se dos fenómenos de integração europeia tendo em conta que «o ultramar lhe tem interessado sempre mais que a Europa continental», e *que* a própria Península Ibérica seria um caso à parte no Continente: «Por felicidade, os Pirenéus são geograficamente um elemento de tanto relevo que permite à Península não ser absorvida ou decisivamente influenciada pelo peso da nova organização, mas aguardar e ver. E a Espanha é uma nação com tais ligações com as Nações da América Central e do Sul por ela formadas que estou certo vê mais futuro no conjunto hispano-americano que na federação europeia».

Salazar apresenta-se pois favorável a uma política de aliança peninsular para amortecer os efeitos mais desagradáveis da suposta federação em marcha nesse início dos anos 50: «Se a federação vier pois a constituir-se e se, como é provável, continuar a impor-se a política dos grandes espaços, pode visionar-se a possibilidade de se irem apertando mais e mais os laços de Portugal com o Brasil e a Espanha, e da Espanha com as repúblicas do centro e sul da América, de modo que um grande bloco ibero-americano seja, ao lado da Comunidade britânica, e mesmo sem atingir o grau da sua estruturação constitucional, um factor político de grande relevo, pela populacional, a riqueza potencial ou existente e a cultura ocidental».

Não se pode desligar essa posição doutrinal de Salazar face à Europa e a sua preferência por uma Península Ibérica associada à América Latina dos dois modelos de defesa europeia e nacional que se debateram em Portugal na mesma altura.

Podem-se distinguir dois modelos principais concebidos no pós-guerra para a entrada de Portugal no sistema militar ocidental: o modelo do General Santos Costa e o modelo do General Raul Esteves. O interesse da sua referência para o nosso trabalho é o que é derivado das razões apresentadas por ambos, pois ambos recorrem à descrição das funções



estratégicas da Península Ibérica para alicerçarem as suas teses embora tirando conclusões diferentes.

O «modo» Santos Costa caracterizou-se por uma doutrina de defesa ibérica, bem expressa no prefácio do livro de Andrade e Silva, *Teatro de Operações de Portugal*, datado de 1950. Partindo do princípio que «nenhum acidente natural pode constituir obstáculo ao regular desenvolvimento de operações militares no sentido Leste-Oeste através de toda a Península», o então Ministro do Exército português conclui que «...a verdadeira força do bastião ibérico está mais na realidade dos seus contornos – e essa indiscutível – do que nos obstáculos do interior, os quais canalizam mais do que embaraçam os movimentos de quem, desembarcando nos portos e praias da costa ocidental, se dirija ao coração da Europa ou, tendo partido do interior longínquo do antigo continente, pretenda disputar o calor do Sol».

O conceito de «bastião ibérico», para além do seu valor próprio, servia, ao mesmo tempo, para manter em vigor o Pacto Peninsular estabelecido entre dois Estados que não eram vencedores nem vencidos da II Guerra Mundial, e posto que a Espanha não era membro da NATO era uma forma de manter Portugal militarmente fora da Aliança Atlântica pela afirmação de uma unidade estratégica peninsular, só concebível em termos de defesa recuada se se tratasse de quem viesse «do interior longínquo do Velho Continente», forma púdica de denominar a União Soviética, mas suficientemente ampla para designar mais do que uma ameaça continental. Ora, era exactamente o conceito de defesa recuada face ao invasor continental que o General Raul Esteves combatia no seu livro *A Defesa da Europa Ocidental*, editado em 1952. A linha dos Pirenéus não foi considerada pelo general como uma posição mais poderosa ou menos vulnerável do que qualquer das outras linhas de defesa europeias então discutidas. Só em termos de segurança dos EUA se poderia conceber a linha dos Pirenéus como frente de contenção de influência soviética já que tal linha não pode interessar nem à Europa nem a Portugal.

Os conceitos de «solar» ou «bastião ibérico» são vigorosamente combatidos por Raul Esteves tendo em conta as diferentes funções estratégicas da Península Ibérica. A seu favor, o general invoca a II Guerra Mundial e afirma que a operação levada a efeito pelo Norte da França e pelo Sul da Itália pelos Aliados apresenta-se como uma manobra de torneamento dos Pirenéus, com a conseqüente desvalorização estratégica da Península Ibérica<sup>21</sup>.

A dialéctica das relações entre os dois Estados da Península Ibérica no período que medeia desde os anos 50 à sua democratização foi deveras contraditória nos seus resultados: Portugal, economicamente, integra-se muito mais no tecido internacional mas isola-se politicamente, enquanto a Espanha, mantendo um modelo de desenvolvimento industrial predominantemente autárquico, rompe o cerco do isolamento político internacional, sobretudo após a sua entrada na ONU em 1955, simultaneamente com o Estado português.

Deste modo, a entrada simultânea de Portugal e da Espanha na ONU em 1955 marca o início de dois movimentos de sentido contrário para os dois Estados ibéricos na sociedade das nações: enquanto para a Espanha a entrada na ONU permite a sua saída do isolamento internacional, para Portugal essa entrada marca o declínio da tolerância externa para com a sua administração, sobretudo no respeitante à política colonial.

Já no respeitante à integração económica europeia os dois Estados ibéricos irão posicionar-se diferentemente. A Espanha mais fechada perante o fenómeno, Portugal encetando uma trajectória de abertura derivada da pequenez do seu mercado interno e da força de atracção então exercida pela atitude britânica nos fluxos do comércio português. A Espanha, pelo seu lado, irá participar mais activamente nos organismos económicos especializados do sistema internacional da ONU.

#### **IV. Portugal e a fundação da EFTA**

A fazer fé nos testemunhos publicados sobre a entrada na EFTA. O Estado português terá sido rebocado por diplomatas em missão de serviço como Ruy Teixeira Guerra e José Calvet de Magalhães, por um ministro desenquadrado como Corrêa d'Oliveira, e mais uma vez pelas conveniências inglesas. Parece ter sido assim que Portugal se tornou membro fundador da Associação Europeia de Comércio Livre.

E pelo menos essa uma das versões mais credenciadas apresentadas por um dos seus protagonistas<sup>22</sup>.

Tudo começou com a malograda tentativa britânica de criar uma zona livre de comércio no âmbito da OECE.

«Quando em 1956 os britânicos propuseram na OECE a famosa zona de livre câmbio europeia informaram bilateralmente Portugal de que o projecto incluiria apenas os países industrializados da Organização e que Portugal, conseqüentemente, não poderia fazer parte dessa zona»<sup>23</sup>. O chefe da Delegação Portuguesa junto da OCDE afirma ter sido muito dura a batalha travada para que Portugal não ficasse incluído no grupo dos países subdesenvolvidos.

Porém, com o decorrer das negociações, Portugal passa a participar nas reuniões constitutivas da nova organização de comércio europeu a partir de Dezembro de 1958, graças a várias circunstâncias que aparentemente remetem para uma soma de contingências a opção de ingressar na EFTA que tantas conseqüências teria no futuro da integração europeia de Portugal.

É deste modo que o embaixador Ruy Teixeira Guerra apresenta a questão: «Em breve a Grã-Bretanha conseguiu que aderissem à sua visão das coisas os três países escandinavos, a Áustria e a Suíça. Os jornais de todo o mundo falaram então do grupo dos Outros Seis. Por um golpe de sorte, Portugal, apesar de estar longe de ter força económica comparável, conseguiu juntar-se aos outros propositores da Pequena Zona que vieram a negociar os acordos que [...] culminaram na assinatura em 4 de Janeiro

de 1960 da Convenção de Estocolmo»<sup>24</sup>. Independentemente das negociações diplomáticas que possibilitaram ao Estado português assinar a convenção que criou a Associação Europeia de Comércio Livre, a entrada em vigor dos compromissos tomados em Estocolmo em Janeiro de 1960 levantou algumas interrogações no plano interno.

Assim o demonstra o processo de ratificação da referida Convenção, nomeadamente o Parecer n.º 30/VII da Câmara Corporativa<sup>25</sup>.

Logo na introdução desse parecer, do qual foi relator o Professor Pereira de Moura, se considera esse passo dado pelo governo de Salazar através do seu Ministro Corrêa d'Oliveira, tão grave e de tão vastas implicações para o futuro económico de Portugal, e da própria Europa, que os membros daquela comissão consideram ser sua obrigação «afirmar no espírito público a importância do problema em debate. Raras vezes teremos sido postos, nos últimos decénios da nossa história, perante situações igualmente decisivas, e tanto no plano interno como internacionalmente...»<sup>26</sup>.

A Câmara Corporativa, neste seu parecer, considerava que o povo português não se encontrava suficientemente esclarecido quanto à decisão do governo de aderir à EFTA, até porque este não prestou quaisquer esclarecimentos sobre a sua opção, nem mesmo quando enviou, para ratificação, o texto da Convenção de Estocolmo às Câmaras. Daí os autores do parecer, entre os quais se citam Manuel Alves da Silva, Manuel Queiroz Pereira, Eugénio Castro Caldas, António Pinto Barriga, António Champalimaud e Jorge Botelho Moniz, para além do relator, pretenderem sistematizar as possíveis opções na matéria.

A partida, Portugal tinha três alternativas possíveis: ou se associava ao Mercado Comum, ou se associava à EFTA ou, ainda, mantinha-se na expectativa, o que lhe permitiria jogar noutras áreas, como por exemplo na formação de outro grupo restrito com a Espanha, e com o mundo ibero-americano (ideia expressa na circular de 1953 enviada por Salazar às missões portuguesas no estrangeiro), ou então optar pela celebração de acordos económicos internacionais de âmbito bilateral. Ora, a hipótese de inserção na CEE *terá* sido rejeitada «dadas as suas implicações políticas, salientes na compatibilização progressiva até à identificação das actuações económicas e sociais, quer na aceitação de autoridades supranacionais, quer ainda nas perspectivas de exploração em comum dos territórios ultramarinos; nada pareceu viável para Portugal, e a Câmara concorda que o não era realmente, como também o não é agora»<sup>27</sup>.

Em relação à eventualidade de uma inserção económica internacional pela via de acordos bilaterais com outros países faltavam parceiros que também se interessassem por isso, além de uma maior fraqueza negocial do Estado português nesse plano.

A opção pela participação na EFTA apareceu assim como o menor dos males. Além disso, o grupo de trabalho constituído «em certo momento da negociação, concluíra por recomendar algumas importantes concessões excepcionais que permitissem ao País prosseguir na sua obra de fomento

económico — e era uma vitória que conviria não perder ingloriamente». Com efeito, «notando que as restrições à importação de matérias-primas são mínimas ou tendem a desaparecer de um modo geral e que muitos produtos alimentares, pela sua origem agrícola sempre ficariam excluídos das reduções, em qualquer hipótese, conclui-se que, mesmo do ponto de vista comercial, seria maior desvantagem ficar Portugal excluído da pequena zona do que do Mercado Comum. Esta terá sido outra razão para determinar a opção portuguesa»<sup>28</sup>.

Esta afirmação contida no Parecer n.º 30/VII permite concluir pela coincidência de pontos de vista entre a Câmara Corporativa e o governo português sobre a melhor opção possível em termos de internacionalização da economia nacional. «A EFTA surge para ambos como a melhor escolha, ao mesmo tempo que se reconhece o menor interesse do Mercado Comum, motivado não apenas por razões de ordem estritamente económica, mas também e com enorme peso, pelo projecto político que encerrava»<sup>29</sup>.

Membro de pleno direito na EFTA, mas beneficiando de um estatuto especial – o Anexo G –, adaptado ao nível relativo do seu desenvolvimento económico, Portugal obteve desde logo e só por esse facto, um certo número de vantagens: desarmamento pautal mais lento para grande parte de produtos industriais provenientes dos nossos parceiros; possibilidade de aumentar ou estabelecer direitos para a protecção das indústrias novas; tratamento pautal industrial para alguns produtos do sector primário como as conservas de peixe e o concentrado de tomate. Em suma, a economia portuguesa beneficiou no quadro da EFTA de condições tais que permitiram a satisfação de sectores industriais tradicionais como os têxteis e o vestuário que representavam cerca de 20% das exportações totais portuguesas no fim da década de 50 e que em 1970 já tinham aumentado a sua percentagem no total das exportações nacionais para a casa dos 30%. Outros produtos como o concentrado de tomate, a pasta de papel e seus derivados, máquinas, equipamento eléctrico e de transporte, que em 1960 representava apenas 15% no total das exportações portuguesas, representaram 40% do aumento das exportações entre 1960 e 1970. Ao mesmo tempo, as importações originárias dos países da EFTA aumentaram 12% durante os anos 60 enquanto nos anos 50 tinham aumentado apenas 4,5%.

A economia portuguesa tornou-se assim progressivamente mais dependente do comércio externo, e sobretudo do comércio externo com países da Europa Ocidental, do que em relação às trocas com os territórios coloniais.

Tendo entrado na EFTA pela conjugação da estratégia britânica com a visão de um grupo de diplomatas e de tecnocratas nacionais chefiados politicamente pelo Ministro Corrêa d'Oliveira, o Estado português seguirá o tropismo do comportamento do Reino Unido nos assuntos europeus até ao Acordo com a CEE em 1972, inclusive.

Quando, com base na declaração do Conselho da EFTA em Londres, de 1961, a Grã-Bretanha solicitou em 9 de Agosto a abertura de negociações

com a CEE com vista à adesão, os outros Estados-membros da EFTA solicitaram, em datas sucessivas, a abertura de negociações sobre as modalidades de integração.

Deste modo, o governo de Salazar, em carta datada de 18 de Maio de 1962 e dirigida ao Presidente do Conselho da CEE, pedia a abertura de negociações visando «estabelecer os termos da colaboração que o governo português pretendia ver estabelecida, num futuro próximo, entre Portugal e o conjunto dos países da CEE»<sup>30</sup>.

Mais uma vez se iria demonstrar a extrema influência dos destinos britânicos no comportamento do Estado português.

A audição do pedido do governo presidido por Salazar ficou marcada para 11 de Fevereiro de 1963. Ora, em 14 de Janeiro de 1963 o General de Gaulle decidiu interromper as negociações com o Reino Unido. E desde logo Portugal pediu a suspensão das suas próprias diligências. Só depois do recomeço das conversações entre a Grã-Bretanha e a CEE, ocorrido no seguimento da Conferência de Haia de Dezembro de 1969, Portugal voltou a manifestar interesse na aproximação à CEE. Assim, a 28 de Maio de 1970 foi entregue um memorando ao presidente da Comissão da CEE no qual o governo português manifestava o seu desejo de entrar em negociações com esta, a fim de se estabelecerem os laços mais adequados aos interesses das duas partes.

Perante a iminência da entrada do Reino Unido na CEE, essas negociações vão culminar com a assinatura de um acordo de natureza comercial entre Portugal e a CEE em 22 de *Julho* de 1972.

As negociações entre Portugal e a CEE, que deram origem à assinatura do Acordo de 1972, foram preparadas do lado português por uma comissão «*ad hoc*» nomeada em 23 de Março de 1970, e composta pelo embaixador Ruy Teixeira Guerra, que chefio, e José Calvet de Magalhães, doutores 'Silva Lopes, João Cravinho, A. Regueira, Rafael Ferreira, Luís Figueira, Nunes Mexia, Vieira de Castro e engenheiros Castro Caldas, Ilídio Barbosa e Carlos Lourenço. Do mesmo passo, a Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa passou a denominar-se Comissão Interministerial de Cooperação Económica Externa aumentando assim a sua importância e extensão na administração pública. Eram já efeitos da integração europeia na máquina estatal portuguesa.

Esta comissão elaborou um relatório sobre a integração económica europeia em Setembro de 1970 que serviu de base à preparação das negociações com a Comissão de Bruxelas das quais resultaram a assinatura do Acordo de 1972.

Confrontados pelo facto da participação na EFTA ter favorecido «as exportações metropolitanas de forma espectacular», com o salto de 0,9% para 16,4% nas taxas médias de acréscimo entre os períodos de 1954 a 1960 e os de 1960 a 1968, os membros daquela comissão defendem o estabelecimento de um acordo comercial com a CEE. Para ela, «esse entendimento é tanto mais necessário quanto é certo que sem ele se corre o risco de perder as vantagens que têm impulsionado as exportações para a

EFTA» (p. 23). Porém, cedo chegam à conclusão que um mero acordo comercial, embora o mais provável, não é suficiente. As preocupações com o então Ultramar são também expressas no relatório: «Se as Províncias Ultramarinas não forem abrangidas pelo acordo que se pretende negociar com a CEE, surgirá o risco de elas constituírem, com a Rodésia, praticamente os únicos territórios da África Tropical não ligados àquela Comunidade por arranjos de comércio preferenciais» (p. 39).

Entre as conclusões do referido relatório avulta a consciência manifestada pelos seus autores logo no seu ponto 1.º de que «o desaparecimento da EFTA, inevitável se a Inglaterra vier a entrar na CEE, implicará graves consequências para Portugal se não conseguirmos um arranjo aceitável com a Comunidade alargada».

Essa primeira conclusão esbarrava porém com «as actuais condições da Metrópole (e por maioria de razão as do Ultramar)» que tornavam «inevitável a adesão ao sistema criado pelo Tratado de Roma». Parecia ainda que seria aconselhável procurar «nas futuras negociações, evitar por nossa parte declarações tendentes a excluir totalmente as possibilidades de uma adesão futura, já que será mais fácil mobilizar a nosso favor algumas boas vontades se não expusermos ideias que envolvam uma contradição doutrinária a respeito dos princípios que informam a CEE» (p. 136).

Era a morte da influência de Teixeira Sampayo na percepção do papel de Portugal na integração europeia.

Como quarta conclusão, o relatório aponta para a figura da associação com a CEE nos termos do artigo 238.º do Tratado de Roma «cujas elasticidades nos permitirá, se formos afortunados na negociação, estabelecer com a CEE fórmulas de colaboração que um acordo de comércio dificilmente poderia abranger. O facto importante de pertencermos à EFTA dar-nos-á, talvez, maior peso para negociar um tratado de associação e para tentar evitar uma solução do tipo da que a Espanha teve de aceitar por lhe não estar aberto outro caminho» (p. 136).

Deste modo, se o governo de Marcello Caetano concordasse com essa estratégia do pedido de associação nos termos do artigo 238.º do Tratado de Roma que permitia à CEE poder «concluir com qualquer Estado terceiro, união de Estado ou organização internacional, acordos destinados a criar uma associação caracterizada por direitos e obrigações *recíprocas*, acções em comum e procedimentos especiais», então o Estado português teria de decidir se só se trataria da situação da Metrópole com Bruxelas ou se se deveria «contrariamente ao que se fez nas negociações da EFTA, exigir que os territórios ultramarinos [fossem] incluídos nas conversações» (p. 137).

Tratava-se, como era por demasiado evidente, «de uma grande opção política que só do governo dependia». Mas era opinião daquela comissão não se afigurar «viável um acordo com a Comunidade em que participem os territórios ultramarinos portugueses, podendo até acontecer que o simples facto de se levantar desde já o problema, provocasse reacções

suficientemente fortes para diminuir, de modo considerável, as já reduzidas probabilidades de êxito de uma negociação relativa à Metrópole» (p. 137). As conclusões dessa comissão têm um carácter eminentemente político-negocial nos seus pontos 7.º a 12.º Dado o seu interesse e sintetismo aqui se transcrevem para utilidade geral e para ajuda à compreensão dos problemas e do espírito da época:

7) Convém assinalar que à Comissão não escapou a compreensão de que uma eventual associação dos territórios ultramarinos à CEE teria grandes vantagens políticas. Mas o exame das posições tomadas pela Comissão de Bruxelas e pelos Governos dos países membros em relação à África, não permite a esperança de virmos nessa matéria a obter ganho de causa.

8) Por outro lado, não pode a Comissão deixar de manifestar as mais sérias apreensões quanto ao resultado que teria para Portugal no seu conjunto a perda das possibilidades que porventura teremos, especialmente devido à nossa participação na EFTA, de não ficarmos isolados, ou só em companhia da Espanha, numa situação marginal relativamente a uma Europa em que todos os outros países fora da órbita soviética hajam decidido *renunciar* às barreiras aduaneiras que os separam e caminhar juntos no sentido de uma harmonização efectiva das suas economias.

9) Acresce que o trabalho de análise a que se procedeu mostra que os prejuízos do Ultramar, pelo facto da sua exclusão de um eventual acordo, são muito inferiores aos prejuízos que à Metrópole causaria a situação de isolamento que acima se referiu. E não pode ignorar-se que um abalo sério na economia metropolitana teria a breve trecho desastrosas repercussões na situação dos nossos territórios situados em outros Continentes.

10) Daqui resulta que, salvo o respeito devido a uma decisão contrária que o Governo no plano político entenda dever tomar, a nossa posição perante a CEE parece, por agora, não poder ser outra senão a de começar por procurar um arranjo para a Metrópole que nos abra as portas de uma estreita colaboração com a Comunidade, sem deixar de assegurar a protecção dos sectores mais frágeis da nossa economia e sem ficarmos impedidos de apresentar mais tarde pedidos relativos ao Ultramar, que uma eventual evolução favorável da conjuntura internacional venha a tornar viáveis.

E certo que se lembra no Relatório a possibilidade de fazer sondagens diplomáticas nas diferentes capitais, se o Governo as julgar convenientes, para colher algum elemento adicional sobre a viabilidade de apresentar em Bruxelas um pedido que abranja os territórios Ultramarinos, mas não será descabido acentuar que tais diligências, a serem feitas, exigiriam as mais rigorosas precauções em ordem a evitar as reacções, já acima aludidas, que em última análise tornariam ainda mais complicadas as negociações que vamos encetar e sobre cuja extraordinária dificuldade os dados reunidos neste Relatório, e sobretudo os que constam do seu Capítulo IV, não consentem quaisquer dúvidas. 12) No que se escreveu tomou-se como hipótese de trabalho a probabilidade de que as negociações entre a Inglaterra e a CEE – que condicionam todas as demais – terminarão com

resultado positivo. Não sofre dúvida que a hipótese contrária, ou seja, a de um inêxito dessas negociações (que aliás certas correntes dentro e fora dos países do Mercado Comum ainda desejam) aliviaria de momento as preocupações portuguesas, porquanto prolongaria a vida da -EMA, assegurando a manutenção de um estado de coisas que nos tem trazido considerável benefício. Mas estando, como está, em causa nada menos do que a futura posição da Europa num mundo cada vez mais dominado por potências gigantescas, não parece que nos convenha formar – e ainda menos formular – a esperança de que agora se repita o que aconteceu em Janeiro de 1963, quando o General de Gaulle opôs o seu veto à entrada da Grã-Bretanha no sistema do Tratado de Roma» (pp. 137-139). Assinam este relatório, datado de 26 de Setembro de 1970, Ruy Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, Alberto Nascimento Regueira, Álvaro Ramos Pereira, Carlos Lourenço, Ernesto João Fervença da Silva, Eugênio de Castro Caldas, Ilídio Barbosa (com declaração de voto), João Cravinho, Joaquim Nunes Mexia, José da Silva Lopes, Luís Figueira, Rui dos Santos Martins, João Vieira de Castro.

Para todos tornara-se claro que a posição do Estado português face à integração europeia dependia da questão da natureza do regime autoritário e da resolução do problema ultramarino numa perspectiva de independência para os territórios africanos. Não fora o desbloqueamento da adesão do Reino Unido à CEE e tudo restaria quedo.

Em 22 de Janeiro de 1972 foram assinados os Tratados de Adesão do Reino Unido, Dinamarca, Irlanda e da Noruega que não ratificou. As negociações, com os outros países da EFTA culminaram com as assinaturas, em 22 de Julho daquele mesmo ano, dos Acordos entre as Comunidades e a Áustria, a Islândia, Portugal, Suécia e a Suíça. A Noruega e a Finlândia assinaram acordos idênticos no ano seguinte. Como se vê, não houve uma posição singular do Estado português nessa aproximação à CEE, antes ela foi ditada pela entrada do Reino Unido no Mercado Comum e pela necessidade de harmonizar a posição portuguesa com a dos restantes países da EFTA que por motivos vários não aderiram então às Comunidades Europeias.

As negociações decorreram em Dezembro de 1971 e terminaram com a assinatura do Acordo de Comércio Livre Portugal-CEE, e do Acordo Portugal-CECA sobre o comércio dos produtos siderúrgicos, ambos assinados a 22 de Julho de 1972 em Bruxelas.

Como já sucedera com a entrada na EFTA, o Estado português conseguiu nos Acordos de 1972 com as Comunidades Europeias períodos de desmantelamento tarifário mais longos; cláusulas permitindo a criação de indústrias novas; concessões especiais nos direitos aduaneiros para as exportações de conservas de peixe, concentrado de tomate, vinhos do Porto, da Madeira, e para o Moscatel de Setúbal. As Comunidades submeteram, por seu lado, ao regime de cotas as importações provenientes de Portugal para os chamados «produtos sensíveis», incluindo as obras de cortiça e os produtos têxteis e do vestuário, os quais representavam então 23% das exportações totais portuguesas para os «Nove».



A «cláusula evolutiva» presente no Acordo de Comércio Livre entre Portugal e a CEE, de Julho de 1972, merece um comentário dado o relevo que lhe foi dado depois da instauração da democracia em Portugal. São vários os testemunhos, sobretudo proferidos por diplomatas, que assinalam a constituição de um grupo de altos funcionários favorável a uma aproximação cada vez maior com a CEE. Esse grupo seria constituído por Ruy Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, Siqueira Freire, Lencastre da Veiga, Fernando Reino, Pedro Ordaz, José Silva Lopes, João Cravinho e Raquel Ferreira entre outros. Estariam de acordo até com uma política de democratização e de descolonização que permitisse essa integração europeia<sup>31</sup>.

De certa maneira eram elementos de um corpo de Estado e da Administração Pública a pensar o país para além do regime autoritário e colonialista.

Mas o certo é que foi necessário esperar pelo derrube do regime da Constituição de 1933 para que a «opção europeia» do Estado português fosse claramente feita. Para isso o Estado português teria de se desembaraçar do regime político bloqueador.

## V. A mudança de regime político e a opção europeia

A Revolução de Abril de 1974 também se definiu através da evolução das suas posições no campo internacional, pelo que não será exagero afirmar que grande parte das atenções mundiais concentradas na experiência portuguesa filiaram-se muito mais na importância geral atribuída à opção final da sua política externa do que na escolha do regime político, económico e social interno para a sociedade portuguesa. E não é de mais acentuar que a futura «opção europeia» do regime democrático em 1976 representou um corte com as políticas africanas, terceiro-mundistas, gongalvistas e europeias-comercialistas que ainda em 1975 se degladiavam nas mais altas instâncias do poder político.

O Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) proclamava uma série de princípios pacíficos para as relações externas assim enunciados: «O Governo Provisório orientar-se-á, em matéria política externa pelos princípios da independência e da igualdade *entre* os Estados, da não-ingêrência nos assuntos internos dos outros países e da defesa da paz, alargando e diversificando as relações internacionais com base na amizade e na cooperação».

Em alínea especial evidenciava-se que «o Governo Provisório respeitará os compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor»: Já o General Spínola, como Presidente da Junta de Salvação Nacional, na sua Proclamação lida ao país na madrugada de 26 de Abril, apenas se refere ao respeito pelos compromissos internacionais, silenciando tudo o mais.

No entanto, as maiores implicações para as relações externas estavam incluídas noutro ponto do Programa do MFA, exactamente aquele que afirmava: «Lançamento duma política ultramarina que conduza à paz».

Estávamos perante o magno problema da descolonização que haveria de influir decisivamente na vida portuguesa durante todo o processo revolucionário.

Foi, de resto, compreensivelmente fácil o estabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética e com os países da Europa de Leste, os quais, à excepção da Albânia, normalizaram as suas relações nos primeiros meses da Revolução, assim como foi possível o restabelecimento de contatos com a maioria dos Estados africanos e do Terceiro Mundo em geral, tarefa que os primeiros governos provisórios realizaram a contento. Esta normalização de relações diplomáticas veio a conhecer dificuldades com a China Popular – só ultrapassadas no ano de 1979 – mau grado o reconhecimento unilateral por parte do governo português feito em Janeiro de 1975, de que Pequim era o único representante da China.

Essa abertura ecuménica da política portuguesa, embora necessária, não chegava a constituir uma estratégia de relações internacionais propriamente dita, se por esta se entender uma escolha de prioridades. Será por ocasião da XXX sessão da Assembleia Geral da ONU em Setembro de 1974 que Mário Soares, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, terá oportunidade de compendiar algumas noções orientadoras das opções de política externa do Portugal revolucionário. Nessa orientação sobressaem a fidelidade à NATO, o reforço da comunidade luso-brasileira, estreitamento de relações com o Reino Unido, Espanha e Estados Unidos da América, assim como a promessa de definição de uma política realista para com os países do Terceiro Mundo e ainda a colaboração activa com a ONU e demais organismos de cooperação internacional, colaboração essa particularmente deficiente durante o regime ditatorial e colonialista. Mas era ainda cedo para se anunciar a futura estratégia de adesão à CEE.

Tratava-se então de uma luta surda sobre as grandes opções da política externa portuguesa.

Na realidade, enquanto os textos oficiais e as declarações públicas eram unânimes na proclamação dos princípios básicos por onde se haviam de reger as atitudes do poder revolucionário no concerto das nações, existiam forças que agiam no sentido de pôr em questão a inserção internacional de Portugal.

Apresentou-se até os países do Leste europeu como uma alternativa viável para a cooperação económica e as trocas comerciais, caso a evolução interna fosse de molde a cortar as ligações com o mundo ocidental. Tal ilusão, baseada ainda num certo tipo de descolonização favorável a Moscovo, só teria como resultado pôr em risco as relações rigorosas com esse grupo de países, obviamente incapazes de constituírem a alternativa para a qual os queriam chamar.

Surge, entretanto, a opção das relações privilegiadas com o Terceiro Mundo, nomeadamente com os países saídos da descolonização portuguesa, opção que aparece em primeiro lugar como autêntica metamorfose da tese antieuropeia defendida pelo salazarismo, tese essa que, no entanto, depois dos acontecimentos do 11 de Março de 1975, funcionará

como um travão ao tropismo pró-soviético de alguns dirigentes portugueses da altura. Foi o que se chamou em Portugal a opção terceiro-mundista, de qualquer maneira envolta numa reticência à adesão à CEE. Não podemos, no entanto, compreender o significado total dessas diferentes teses sem recorrer às suas implicações no processo de descolonização em curso.

De há muito, e evidentemente a partir da emergência da luta armada nas colónias nos princípios da década de 60, que Lisboa estava prisioneira do que se passava em África. Pode-se dizer, sem receio de errar, ter o regime ditatorial vivido os seus vinte últimos anos pendente de uma solução para os problemas africanos que sempre foi incapaz de encontrar. De facto, Lisboa, mais do que capital de um império colonial, estava subjugada por este.

E, se prestarmos atenção ao Programa do MFA ou às teses do General Spínola, verificamos que, mesmo após o 25 de Abril, muitas e diversas forças apostaram na continuação de uma política integrada entre Lisboa, Bissau, Maputo e Luanda.

O que diferia, e era o essencial, era o peso relativo atribuído às capitais referidas: Spínola tentando libertar Lisboa do beco em que a haviam metido Salazar e Caetano, e querendo dar-lhe papel de relevo na nova comunidade federativa do seu projecto; Melo Antunes desejando a emergência de um eixo tropical não alinhado Luanda/Maputo, em que Lisboa se deveria apoiar; Vasco Gonçalves fortalecendo as teses mais pró-soviéticas de uma descolonização em que Lisboa ficaria enquadrada numa teia combinada por Moscovo via Maputo e Luanda.

Para quem soubesse «ler» esses sinais, o que se passou em Portugal nos dois anos pré-constitucionais seria suficiente para se compreender, que as zonas de influência exclusiva estavam a terminar na Europa. Em matéria de política externa, o Programa do MFA era extremamente lacónico. Ressalvada a breve alusão, à vantagem de alargar e diversificar as relações internacionais, esse programa acentuava a linha de continuidade do Estado (o respeito pelos compromissos internacionais firmados), enquanto os partidos acentuavam a ruptura com a política externa da Ditadura.

No entanto, a definição da atitude portuguesa face à CEE surge como tema relevante nos programas do PS, PPD e CDS elaborados logo após a Revolução, mas nenhum defendendo a adesão imediata. O programa do PCP, datado de Maio de 1974, é omissivo quanto à CEE talvez por não se considerar sequer a eventualidade de uma opção desse género. Só quando se encetou o processo político-diplomático do pedido de adesão é que o PCP iniciou a sua oposição à «opção europeia».

Hoje é corrente a versão de uma imediata atitude de apoio ao pedido de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia por parte de vários partidos e de inúmeras individualidades. Mas, bastará ler os jornais entre 1974 e 1977 para nos apercebermos que o máximo que então se concebia era o estatuto de associação, como fase praticamente necessária e obrigatória, antes do pedido de adesão.

Segundo um estudo de Mário Mesquita para a Fundação Calouste Gulbenkian, «o programa de política externa do I Governo Constitucional representa, em vários planos, o corte com o discurso dominante no período dos governos provisórios e com o seu ecumenismo sem fronteiras».

Esse «corte» traduziu-se designadamente:

- na «opção europeia» frontalmente assumida (os ataques à Europa no período anterior tinham uma função antidemocrática para o uso interno)
- e no estabelecimento de uma estreita conexão entre o pedido de adesão de Portugal à CEE e as relações com os países africanos de expressão portuguesa<sup>32</sup>.

Em 1980, o Prof. Paulo Pitta e Cunha afirmará que «o programa do I Governo Provisório teve o mérito e haver introduzido o princípio da adesão; mas fazia-o só a propósito da matéria da política externa, como se não houvesse a consciência de que o ingresso na CEE teria implicações não só ao nível geral da política de desenvolvimento, como no domínio das acções económicas sectoriais e no próprio traçado das regras de funcionamento da economia»<sup>33</sup>.

É bastante severo o Professor de Economia da Faculdade de Direito de Lisboa, mas convém situar o texto nas discussões desencadeadas em Portugal, após o pedido de adesão. Uma delas dizia respeito à compatibilidade ou não da Constituição aprovada em 1976 com a entrada numa economia de mercado.

Seja como for, o pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias foi a decisão estratégica mais importante tomada na vigência do regime democrático e constitucional.

A «opção europeia» de Portugal, claramente expressa no programa e na acção do I Governo Constitucional, constituído em Julho de 1976, baseou-se nalguns pressupostos, entre os quais destacamos:

- o pressuposto do alargamento da CEE, o que na altura estava longe de adquirido;
- o pressuposto de um futuro pedido da Espanha e o da posterior entrada desta na CEE;
- o pressuposto de aproximação dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) à Convenção de Lomé, o qual se mostra hoje plenamente confirmado, mas era na altura matéria altamente controversa.

Como se escreveu no Programa do I Governo Constitucional apresentado à Assembleia da República em 2 de Agosto de 1976, «assiste-se a um movimento desses novos países africanos para virem a aderir à Convenção de Lomé (...). Entronca aqui uma das razões para que Portugal venha a integrar-se no Mercado Comum, visto que até que tal aconteça Portugal assumirá o papel de país terceiro, sendo forçado a assistir ao estabelecimento de actos privilegiados entre os novos países africanos de expressão portuguesa e a Comunidade Económica Europeia»<sup>34</sup>.

O pressuposto do pedido de entrada da Espanha também foi rapidamente confirmado.

Em suma, só com a tomada de posse do I Governo Constitucional, em Julho de 1976, se ultrapassam as propostas antieuropeias, quer as vindas do regime ditatorial quer as desencadeadas durante o período revolucionário iniciado em 1974.

Um primeiro passo na «opção europeia» foi dado com a entrada de Portugal no Conselho da Europa em Setembro de 1976.

Mas, mesmo dentro da «opção europeia», encarada como aproximação à CEE, se colocavam diferentes vias, desde os que pretendiam tudo filiar e resumir ao Acordo de 1972 aos que preconizavam a candidatura de Portugal apenas como Estado associado. O pedido de adesão plena nos termos do artigo 237.º do Tratado de Roma não era uma questão pacífica. Coube ao então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Medeiros Ferreira, logo no mês de Setembro de 1976, ao assinar em Bruxelas o Protocolo Adicional ao Acordo de 1972, a afirmação segundo a qual se tinha chegado «ao termo de uma importante etapa no percurso da aproximação com a Europa, mas ter-se-ão também esgotado as virtualidades do enquadramento fornecido pelo Acordo de 1972».

Deste modo, ficou assinalado que o acordo de 1972 e os Protocolos Adicionais de Setembro de 1976 deviam ser encarados apenas como uma forma prévia de adesão de Portugal às Comunidades. E, desde logo se anunciou que o governo português iria pedir a adesão nos termos do artigo 237.º do Tratado de Roma «no momento oportuno».

Podemos pois situar entre Setembro de 1976 e Fevereiro de 1977 o período das sondagens diplomáticas para se conhecer a receptividade dos «Nove» a um pedido de adesão próximo. E, a 28 de Janeiro, aproveitando a reunião do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, o MNE português fez saber em Estrasburgo que só estava interessado na adesão plena à CEE, numa altura em que alguns, externa e internamente, voltaram a propor apenas a figura da associação.

A operação diplomática que conduziu à apresentação do pedido de adesão em 28 de Março de 1977, teve o seu momento mais alto com as viagens efectuadas pelo então Primeiro-Ministro, Mário Soares, às capitais dos «Nove», ao Papa e a Bruxelas em Fevereiro e Março daquele mesmo ano.

A rapidez do pedido de adesão seguiu-se a lentidão do processo negocial. Ambos os ritmos se revelaram acertados. Como sintetizou o embaixador Siqueira Freire, «ficavam assim definitivamente afastadas a ideia de nos oferecer – como a Comissão tinha sugerido a certa altura para a Grécia – o estatuto híbrido de pré-adesão (psicologicamente desmobilizador e politicamente inaceitável) ou a chamada "associação privilegiada", maneira elegante de nos manter esperando nas antecâmaras»<sup>35</sup>! No entanto, muitos dos que se haviam mostrado cépticos quanto a uma resposta afirmativa das Comunidades – obtida esta em Maio de 1978 – orientavam-se para novas reservas e cuidados.

Os comunistas, ora afirmavam que Portugal não chegaria a entrar, ora profetizavam que as Comunidades europeias teriam os dias contados. E também apareceram os maximalistas: os que pretendiam uma súbita

liberalização da economia portuguesa e uma radical revisão da Constituição. Muitos, ainda manifestavam o seu receio a respeito da fragilidade estrutural da economia portuguesa que — não tendo aproveitado as virtualidades do Anexo G do Acordo de Estocolmo que fundou a EFTA — era tida como incapaz de absorver o impacto da entrada na CEE e da decorrente experiência de abertura de mercados.

Doravante, porém, todos os governos constitucionais consideravam a entrada de Portugal na CEE como uma prioridade nos seus programas, mau grado uma certa subalternização provocada pela acção do V Governo em 1979, mas a própria Comunidade Europeia não era favorável a grandes pressas. E o VI Governo, presidido por Sá Carneiro e tendo Freitas do Amaral na pasta dos Negócios Estrangeiros, proclamou que a adesão «é a prioridade das prioridades» em 1980.

Será, no entanto, durante a vigência do IX Governo Constitucional, presidido por Mário Soares, que se terminarão as negociações e se assinará o Tratado de Adesão em Junho de 1985.

O Tratado de Adesão será assinado nos Jerónimos a 12 de Junho de 1985. Portugal adere também à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e ao Eurátomo. No mesmo dia à tarde, a Espanha entra para a CEE.

O Tratado de Adesão estabelece uma fase de transição com duração variável segundo as três liberdades de circulação — de pessoas, bens e capitais. A liberdade de circulação dos trabalhadores tem uma derrogação de sete anos (dez para o Luxemburgo) e só começará a 1 de Janeiro de 1993. Portugal teve de aceitar excepções igualmente desfavoráveis no capítulo da segurança social, no relativo aos beneficiários residentes em Portugal. Já o exercício da liberdade de estabelecimento — em princípio mais vantajoso para as economias ricas — é imediato, excepto para a banca, cinema e agências de viagens. A liberdade de circulação de capitais tem várias derrogações solicitadas por Portugal, que receia ver o seu tecido empresarial ser rapidamente dominado pelas empresas comunitárias.

A liberdade de circulação de bens é excepcionada para permitir a Portugal só eliminar totalmente os seus direitos aduaneiros a 1 de Janeiro de 1993, data em que terá também de adoptar a Pauta Exterior Comum.

Na indústria, mantém-se um apertado condicionalismo para as exportações de produtos sensíveis (têxteis).

A agricultura foi facultado um regime de transição com duas etapas de cinco anos cada. Na primeira, Portugal pode manter os regimes de preços anteriores à sua integração. No final da transição, deverá ter desmantelado totalmente as ajudas agrícolas. Os direitos aduaneiros sobre as exportações agrícolas portuguesas são eliminados ao fim de seis anos (quatro para o concentrado de tomate) e os incidentes sobre as importações agrícolas portuguesas ao fim de sete.

O acordo prevê apoios financeiros específicos do orçamento comunitário quer à indústria quer à agricultura portuguesas.

A adesão à CEE tem um efeito original: Portugal passa a não ter direitos aduaneiros em relação a Espanha. As duas economias da Península passam

a ter um quadro institucional que estimula a sua integração, sobretudo no domínio comercial.

Nas negociações do Tratado de Adesão propriamente dito tiveram papel relevante nomes como Ernâni Lopes e António Marta, além de muitos técnicos da Comissão de Integração Europeia, cujo primeiro presidente foi Vítor Constâncio.

Mas, como disse o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, quando da discussão na Assembleia da República para a ratificação do Tratado, «reformas institucionais, revisão do Tratado, melhorias do processo de decisão, alargamento da cooperação política, reforço do Mercado Interno, aperfeiçoamento da cidadania europeia, lançamento da Europa da tecnologia – é a esta Comunidade em mutação acelerada que vamos aderir»<sup>36</sup>.

Disso mesmo se apercebeu o próprio governo português, que anexou ao Acto Único uma declaração segundo a qual o Estado português considerava que «a passagem do voto por unanimidade para maioria qualificada, não tendo sido contemplada nas negociações de adesão de Portugal à Comunidade, e alterando substancialmente o acervo comunitário, não deve lesar sectores sensíveis e vitais da economia portuguesa».

Acontece até que as matérias que ficaram sujeitas apenas ao voto por maioria são as que têm por objectivo acelerar a aprovação de directivas relacionadas com a realização do Mercado Interno, enquanto outros aspectos da integração europeia que podem ter prioridade para Portugal, como seja a livre circulação de pessoas ou a política de coesão económica e social, continuam dependentes da unanimidade dos Estados membros, e por isso mais difíceis de atingir. Basta aqui recordar o destino da Carta Social Europeia para ilustrar o que se pretende dizer. Com efeito, foi de certa maneira a «outra» Comunidade que Portugal e Espanha aderiram em 1986.

Só com o alargamento à Grécia, a Portugal e à Espanha se dotou a Comunidade da sua dimensão política, erigindo como critério a reunião dos países europeus dotados de democracia pluralista representativa e dando prioridade à definição da sua fronteira a Ocidente.

Mas, também não há dúvida que o Acto Único e o objectivo do Mercado Interno para 1992 foram motivados pela iminência do alargamento a Portugal e à Espanha.

## **VI. As relações luso-espanholas no âmbito da União Europeia**

O sistema de alianças internacionais de Portugal até à entrada do País nas Comunidades Europeias destinava-se fundamentalmente a diferenciar as funções estratégicas do território português das funções estratégicas de Espanha, ou ainda a anular as funções estratégicas da Península. Foi assim durante a I Guerra Mundial quando um dos factores de decisão portuguesa de beligerância foi precisamente o de diferenciar Portugal da Espanha neutral.

Já a neutralidade dos dois Estados peninsulares durante a II Guerra Mundial foi uma decisão de política internacional, tomada primeiro em Lisboa, e que determinou a anulação das funções estratégicas militares da Península na continuação, aliás, da anulação da costa mediterrânica da França de Vichy.

Curiosamente, o embaixador britânico em Lisboa no seu *Annual Report* em 1944 usa o conceito de «neutralidade continental» para caracterizar a situação de Portugal após a concessão de «facilidades» nos Açores a partir de Outubro de 1943. Porquê essa insistência na neutralidade continental de Portugal? Pois em grande parte para manter neutra a própria Espanha até que a Península Ibérica fosse considerada por ambas as partes em guerra como um teatro de operações secundário. Deste modo, os aliados na II Guerra Mundial parecem ter preferido neutralizar as funções estratégicas da Península Ibérica para concentrar forças no teatro de operações no Norte de África, e a penetração da coligação marítima no continente europeu far-se-á através de duas frentes que têm em comum a ultrapassem dos Pirenéus: isso explica a invasão da Sicília (Itália) e, depois, o desembarque na Normandia. Aqui a análise de Raul Esteves é deveras pertinente.

A «neutralidade continental» de Portugal arrasta a neutralidade da Espanha através do Pacto Ibérico no período crítico entre 1940 e 1942. A resolução vitoriosa da campanha do Norte de África leva a coligação marítima a conceber a utilização de «facilidades» nos Açores sem arrastar uma invasão da Península pela Alemanha – sempre pouco provável ou à mais temível entrada em guerra da Espanha de Franco. Ora, a abertura de duas frentes para além dos Pirenéus (Sicília, 1943, Normandia, 1944) torna a Península Ibérica um teatro de operações mais do que secundário, que não interessa a nenhuma das partes em conflito. Eis, em grande parte, explicado o êxito da política de «neutralidade continental» de Portugal durante a II Guerra Mundial, através da situação estratégica da Península Ibérica.

Também a entrada de Portugal na NATO em 1949 se deve em larga medida ao isolamento espanhol da altura, bem expresso na tese franquista de uma «terceira neutralidade», tese que vigorou entre 1945 e 1953, tendo sido atenuada posteriormente até ao estabelecimento de acordos bilaterais com os EUA em 1976<sup>37</sup>.

O próprio processo de integração europeia dos dois Estados da Península Ibérica foi diferenciado até à assinatura dos Tratados de Adesão à CEE no mesmo dia 12 de Junho de 1985.

Enquanto Portugal participou desde o início na OCDE derivada da Conferência de Paris de 1947, e na EFTA, desde a assinatura da Convenção de Estocolmo em Janeiro de 1960, a Espanha mantivera-se afastada dos fenómenos de integração económica europeia, apostando forte no proteccionismo e no seu mercado interno para levar por diante um eficaz processo de modernização das suas estruturas económicas.



Ficar de novo sozinho com a Espanha, como ocorrera na II Guerra Mundial, era o último cenário apetecível, em termos internacionais, para Portugal.

A entrada dos dois Estados ibéricos na Comunidade Europeia pode formalmente ser entendida como uma nova e inédita fase nas relações luso-espanholas.

O pedido de adesão de Portugal à CEE foi formulado em Março de 1977 tendo em conta vários pressupostos já assinalados neste capítulo. Um desses pressupostos era o da entrada posterior da Espanha que nem sequer havia iniciado as formalidades do pedido de adesão.

Ora, não só a Espanha conseguiu iniciar as negociações praticamente ao mesmo tempo que Portugal como ainda conseguiu tornar indiscutível a tese segundo a qual a adesão dos dois Estados ibéricos teria que se processar simultaneamente, o que se veio a verificar.

E muitos são os espíritos, sobretudo fora de Portugal, que julgam que a integração europeia levará a uma maior união ibérica. Ora, este será sempre um tema muito sensível para Portugal, sobretudo do ponto de vista político.

O problema actual reside no facto de muitas entidades extra-ibéricas tenderem a uma visão demasiado sincrética da Península quer no que diz respeito ao investimento quer no que diz respeito às trocas comerciais.

Mas, quaisquer que tenham sido as tentações de aproximação ibérica por parte de responsáveis portugueses, elas consistiam essencialmente na procura de uma aliança peninsular suficientemente forte para se opor a hegemonias extra-ibéricas. Esta posição só faria sentido enquanto a Espanha continuasse autocentrada sobre a Península Ibérica. Caso Madrid se oriente para o estabelecimento de alianças extra-peninsulares coincidentes com as existentes do lado de Lisboa, todo o entendimento ibérico poderá levar a sub-representação de Portugal nas questões europeias e internacionais. Este é um risco que os responsáveis portugueses não querem correr.

Ter as mesmas alianças extra-ibéricas e simultaneamente ser obrigado a uma intimidade intra-ibérica pela própria dinâmica da Comunidade Europeia requer um novo tipo de abordagem das relações luso-espanholas por forma a recolher todos os benefícios financeiros, económicos e comerciais sem estar tolhido pelos receios dos seus efeitos políticos secundários.

Quer isto dizer que no plano político o problema espanhol não reside apenas nos termos das relações bilaterais entre os dois países (balança comercial, investimentos, políticas de ambiente ou de transporte, pescas, etc.) mas da efectiva projecção de Madrid no contexto internacional como interlocutor na Península Ibérica.

Um desenvolvimento desequilibrado entre Portugal e a Espanha com vantagens excessivas para esta como resultado da entrada dos dois países na CEE será sempre um factor negativo multiplicador de assimetrias. As novas tendências do investimento proveniente de outros países comunitários na Península serão importantes para a evolução da questão económica e

comercial entre os dois países. Porém, uma das tendências já detectadas nestes primeiros anos da adesão é uma concentração de investimentos em sociedades multinacionais sediadas em Espanha que marginalmente irradiam para Portugal.

Serão pois muito oscilantes as relações recíprocas entre Portugal e a Espanha e os aliados da Espanha nos próximos anos.

Já do lado português, a dimensão sobre as consequências da entrada simultânea dos dois Estados da Península Ibérica é retomada ciclicamente e constitui sem sombra de dúvida um dos temas mais sensíveis da integração europeia de Portugal.

Para o embaixador Fernando Reino, que o foi de Portugal em Espanha, «o iberismo económico e financeiro é bem mais difícil de gerir» do que o propriamente político: «As tentações de um Benelux Ibérico persistem em alguns espíritos, esquecendo-se de que estamos integrados num espaço mais alargado. Daí decorre um *iberismo do negócio* com muitas e crescentes cumplicidades e interesses comuns a prosseguir. As multinacionais já o compreenderam quando privilegiaram a Espanha para estabelecer as suas sedes ibéricas no prosseguimento de uma estratégia peninsular. Um *iberismo tecnocrático* que valoriza as potencialidades de uma cooperação de toda a natureza, no aproveitamento de economias de escalas de um espaço peninsular sem fronteiras»<sup>38</sup>.

O referido embaixador também acentua a existência de um *iberismo fronteiriço* que adviria da situação periférica de Portugal em relação ao resto da Europa e da existência de uma longa fronteira comum com a Espanha e das realidades daí derivadas: as redes de transporte rodoviário e ferroviário, e mesmo aéreo, as questões energéticas, desde a electricidade de origem hidráulica às reservas estratégicas de gás natural, de aproveitamento em comum das águas internacionais de alguns rios, como o Douro, o Tejo e o Guadiana até às questões ambientais: «As manifestações do iberismo fronteiriço são múltiplas e têm a ver com cumplicidades crescentes a nível dos responsáveis locais e mesmo das populações com menor grau de instrução que são objecto de um processo de aculturação rápido»<sup>39</sup>.

Como se verifica depois da entrada conjunta dos dois Estados peninsulares na Comunidade Europeia, surge aqui e ali a ideia (ou o fantasma...) da criação de um Benelux Ibérico que já havia aflorado alguns tecnocratas durante o período marcelista, e *que* antes havia sido uma das hipóteses ponderadas e rejeitadas no Parecer da Câmara Corporativa de Abril de 1960 quando da ratificação da entrada de Portugal na EFTA. No entanto, e com excepção do investimento directo espanhol no sistema financeiro português, os termos da actividade económica bilateral entre os dois Estados estão ainda muito longe de atingir as percentagens de intimidade dos «casais» Reino Unido-República da Irlanda (com um índice de integração comercial da ordem dos 80%), Alemanha--Holanda (que se cifra em cerca de 70%), enquanto o par Portugal e Espanha rondava em 1992 a percentagem de 15%. Nesse ano Portugal só representava cerca

de 5% do Comércio Externo espanhol e era o quinto na lista espanhola de exportações e o sétimo da lista de importações entre os outros onze países da Comunidade. Até aqui a Bélgica e a Holanda faziam mais comércio com Madrid do que Portugal.

Alguns responsáveis financeiros têm teorizado sobre a indesejabilidade do escudo ficar demasiado ligado à peseta<sup>40</sup>.

É certo que, nos anos imediatamente posteriores à adesão, as importações espanholas de Portugal, que eram até então inferiores a 1% do total destas, e as importações portuguesas de Espanha que representavam 3%, registaram naturalmente como previsto níveis de crescimento elevados da ordem dos 40% a 60%. Porém, a evolução posterior tem sido menos significativa.

De qualquer maneira, parece ousado concluir, como o fazem alguns estudiosos estrangeiros, que «les relations entre l'Espagne et le Portugal n'ont pas été développées par leur appartenance commune à la CEE et restent curieusement à peu près inexistantes. Les Portugais craignent le retour d'une hégémonie espagnole... tandis que les Espagnoles ont plutôt tendance à ignorer leurs voisins»<sup>41</sup>.

Ter as mesmas alianças extra-ibéricas e simultaneamente ser obrigado a uma maior intimidade inter-ibérica pela própria dinâmica da União Europeia requer um novo tipo de abordagem nas relações luso-espanholas. Ou seja, como aprofundar as relações entre os dois Estados da Península por forma a recolher o maior número de benefícios sem estar tolhido pelos receios dos seus efeitos secundários?

A simples dinâmica do mercado é capaz de ser insuficiente para o efeito.

**Conclusão**

A futura União Europeia decorrente do Tratado de Maastricht deverá assentar em três pilares.

Em primeiro lugar, um pilar comunitário que abranja os três Tratados existentes: CECA, Eurotom e CEE, modificados pelo Acto Único, e alargados a novos campos como o da União Económica e Monetária. A este nível, o papel do PE e da Comissão são importantes.

Em segundo lugar, o pilar da política externa e da segurança, herdado da actual cooperação política, estando este pilar abrangido pelo quadro institucional intergovernamental. O mesmo é dizer que aqui o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros imperam.

Em terceiro lugar, situa-se o pilar da cooperação interestadual em matéria judiciária, policial, de ordem pública, e ainda o tão delicado ponto da política de imigração, de vistos e do direito de asilo. Nestas matérias dá-se o encontro da Europa dos Estados com a Europa dos Cidadãos no âmbito mais geral da defesa dos direitos humanos.

Não se pode, aliás, pensar as questões derivadas da democratização da Comunidade sem se aprofundar a dimensão da Europa dos Cidadãos e da defesa e promoção dos direitos humanos em geral, nível em que também se incluem os direitos e a protecção das minorias.

Todas estas matérias colocam o Estado português perante novos desafios. Mas não se deve exagerar a amplitude das novidades trazidas pelo Tratado de Maastricht, nem pela meta lá indicada da constituição de uma União Económica e Monetária, nem pela proclamação da existência de uma Política Externa e de Segurança Comuns, vulgo PESC. De qualquer maneira, o articulado de Maastricht terá uma aplicação política mais flexível do que o previsto.

Antes dos fumos de África terem obscurecido o entendimento que o futuro de Portugal só poderia ser europeu, estivemos de uma forma ou outra ligados monetariamente e politicamente às realidades europeias como elas se apresentaram historicamente.

A economia portuguesa tem mesmo uma longa experiência do sistema de paridades fixas da sua moeda quer em relação ao padrão-ouro (entre 1854 e 1891) quer em relação à Libra e ao Dólar (entre 1932 e 1969). A entrada em 1992 no Sistema Monetário Europeu é assim quase o retomar de um velho reflexo na inserção internacional monetária do país. E a abertura da economia portuguesa ao exterior deu mesmo origem à exemplificação da teoria dos custos comparativos e da divisão internacional do trabalho.

O sucesso da entrada de Portugal na EFTA em 1960, e o fracasso da doutrina do espaço económico português proclamada sensivelmente na mesma altura, demonstram melhor do que quaisquer outras palavras como a futura «opção europeia» de Portugal foi uma decisão política adequada.

No entanto, a análise histórica do comportamento político do Estado português face aos fenómenos de organização do continente europeu demonstra como aquele foi sempre dificultado pelos receios de um excessivo empenhamento nas questões continentais europeias.

Estudar a história do comportamento do Estado português face à integração europeia é decididamente uma via útil para orientar os actuais navegadores no mar alto da União Europeia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Ver José Medeiros Ferreira, *Portugal na Conferência da Paz*, Lisboa, Quetzal, 1992.

<sup>2</sup> José Medeiros Ferreira, *Um Século de Problemas — As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989, pp. 31-34.

<sup>3</sup> Gilberto Osório de Andrade, *Os Fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, Prefácio de Manuel Múrias, Lisboa, Bertrand, s.d.

<sup>4</sup> Franco Nogueira, *As Crises e os Homens*, Lisboa, Ed. Ática, 1971.

<sup>5</sup> Discurso pronunciado em 3 de Julho de 1930. Ver A. Oliveira Salazar, *Discursos e notas políticas*, vol. 1 (1928-1934), 5.<sup>a</sup> ed., Coimbra Editora, 1948, p. 72.

<sup>6</sup> Arquivo do MNE, Lisboa, *União Federal Europeia*, resposta do governo português ao memorando francês de 1 de Maio de 1930, vulgo Plano Briand. A resposta do governo de Lisboa é datada de 12 de Julho de 1930 e consta de seis páginas dactilografadas (versão portuguesa), 3.º Piso, Maço 226, Processo 47. A

versão francesa *está* publicada conjuntamente com as respostas dos outros governos in Documents Relatifs à l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européene, 3.º Piso, Maço 226, Processo 47.

<sup>7</sup> Idem, Idem.

<sup>8</sup> Idem, Idem.

<sup>9</sup> Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, Unido *Federal Europeia*, Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand datado de 3 de Setembro de 1930 e assinado por Luiz Teixeira de Sampayo, 3.º Piso, Armário 12, Maço 226, Processo 47.

<sup>10</sup> Idem, Idem.

<sup>11</sup> Idem, Idem.

<sup>12</sup> Franco Nogueira, *Salazar*, Vol. II, Coimbra, Atlântida Editora, 1977, p. 33.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 23-231.

<sup>14</sup> José Medeiros Ferreira, «Características históricas da política externa portuguesa», in revista Política Internacional, n.º 6, Lisboa, 1993, p. 145.

<sup>15</sup> Sobre esta matéria ver Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall — Da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*, Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, Lisboa, FCSH, 1992.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 164-168.

<sup>17</sup> José Caeiro da Matta, *Ao Serviço de Portugal*, Lisboa, Imprensa Portugal-Brasil, 1951, p. 164.

<sup>18</sup> Fernanda Rollo, ob. cit., p. 289.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>20</sup> *Ver Circular sobre a Integração Europeia, para as Missões Diplomáticas, do Presidente do Conselho de Ministros, de 6 de Março de 1953.*

<sup>21</sup> *Ver José Medeiros Ferreira, Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, INCM, 1981, pp. 14-16.

<sup>22</sup> Há interesse em consultar sobre esta matéria o artigo de José Calvet Magalhães, «Portugal e a Integração Europeia» in revista *Estratégia*, n.º 4, Lisboa, IEEI, 1987, pp. 33-74.

<sup>23</sup> José Calvet Magalhães, «Salazar e a Unidade Europeia» in *Portugal, España y Europa. Cien años de desafio (1890-1990)*, Universidad de Educación a Distancia, Mérida, 1991, p. 138.

<sup>24</sup> Ruy Teixeira Guerra, «Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia» in *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação de Portugal nesses Movimentos*, Oeiras, INA, policopiado, 1981, p. 8.

<sup>25</sup> *Ver Parecer da Câmara Corporativa n.º 30/VII*, relativo à proposta de lei n.º 513 – Convenção de Associação Europeia de Comércio Livre, in *Diário das Sessões*, n.º 167, de 2 de Abril de 1960.

<sup>26</sup> Idem, p. 664.

<sup>27</sup> Idem, p. 675.

<sup>28</sup> Idem, p. 675.

<sup>29</sup> Maria de Fátima Caldeira, *A Adesão de Portugal à EFTA*, trabalho apresentado no Seminário «Regimes Políticos e Relações Internacionais», orientado pelo Prof. José Medeiros Ferreira na FCSH da Universidade Nova de Lisboa, Policopiado, Lisboa, Maio de 1990, p. 10.

<sup>30</sup> José Calvet Magalhães, ob. cit., p. 142.

<sup>31</sup> *Ver Fernando Reino, Portuguese-Spanish Relations in the Context of a United Europe*, Lecture at Camões Centre-Columbia University, 1989, pp. 16-

17, e também do mesmo autor, «As Relações Luso-Espanholas no Contexto de uma Europa Unida» in *Política Internacional*, n.º 2, Lisboa, 1990, pp. 37-57.

<sup>32</sup> José Medeiros Ferreira, Portugal – Os Próximos Vinte Anos – Posição de Portugal no Mundo, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, pp. 55-56.

<sup>33</sup> Paulo Pitta e Cunha, «O Sistema Económico Português e a Adesão ao Mercado Comum» in Portugal e o Alargamento da CEE, Lisboa, Inter-Europa, 1981, p. 63.

<sup>34</sup> Ver Programa do 1 Governo Constitucional, Lisboa, ed. Secretaria de Estado da Comunicação Social, s.d., p. 74.

<sup>35</sup> A. Siqueira Freire, Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses Movimentos, Oeiras, INA, policopiado, 1981, p. 25.

<sup>36</sup> Jaime Gama, Política Externa Portuguesa 1983-1985, Lisboa, Biblioteca Diplomática, MNE, 1985, p. 137.

<sup>37</sup> Sobre esta problemática ver José Medeiros Ferreira. Um Século de Problemas (...).

<sup>38</sup> Fernando Reino, «Algumas reflexões sobre Espanha com base numa experiência profissional», Comunicação apresentada no Congresso Portugal – Que Futuro?, Lisboa, Maio de 1994, policopiado, p. 2.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Por exemplo Francisco Torres em sucessivos artigos no *Público e Expresso*.

<sup>41</sup> Yves Lacoste, «Espagne» in *Dictionnaire de Geo-Politique*, Paris, Flammarion, 1993, p. 581.

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Gilberto Osório de, *Os Fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, Prefácio de Manuel Múrias, Lisboa, Bertrand, s.d.

Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa:

– *Documents Relatifs à l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européene*, 3.º Piso, Maço n.º 226, Processo 47.

– *União Federal Europeia*, Resposta do governo português ao memorando francês de 1 de Maio de 1930, vulgo Plano Briand, 12 de Julho de 1930 (versão portuguesa), 3.º Piso, Maço 226, Processo 47.

– *União Federal Europeia*, Parecer da Direcção Política sobre o Plano Briand datado de 3 de Setembro de 1930 e assinado por Luiz Teixeira de Sampayo, 3.º Piso, Armário 12, Maço 226, Processo 47.

CALDEIRA, Maria de Fátima, *A Adesão de Portugal à EFTA*, trabalho apresentado no Seminário «Regimes Políticos e Relações Internacionais», orientado pelo Prof. José Medeiros Ferreira na FCSH da Universidade Nova de Lisboa, policopiado, Lisboa, Maio de 1990.

Circular sobre a Integração Europeia, para as Missões Diplomáticas, do Presidente do Conselho de Ministros, de 8 de Março de 1953.

Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Relatório, Setembro de 1970, policopiado, 142 páginas.

CUNHA, Paulo Pitta e, «O Sistema Económico Português e a Adesão ao Mercado Comum» in Portugal e o Alargamento da CEE, Lisboa, Inter-Europa, 1981.

FERREIRA, José Medeiros, *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, INCM, 1981.

- FERREIRA, José Medeiros, Portugal – Os *Próximos Vinte Anos* – Posição de Portugal no Mundo, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.
- FERREIRA, José Medeiros, Um Século de Problemas – As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia, Lisboa, Livros Horizonte, 1989.
- FERREIRA, José Medeiros, «Os regimes democráticos e o processo de integração na Europa» in Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990), Coord. de Hipólito de Ia Torre, Mérida, UNED, 1991, pp. 147-156.
- FERREIRA, José Medeiros, Portugal na Conferência da Paz, Lisboa, Quetzal, 1992.
- FERREIRA, José Medeiros, «Características históricas da política externa portuguesa». in revista Política Internacional, n.º 6, Lisboa, 1993.
- FERREIRA, José Medeiros, Portugal em Transe, vol. vii, História de Portugal, orientação de José Mattoso, Lisboa, Estampa, 1994.
- FREIRE, A. Siqueira, Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses Movimentos, Oeiras, INA, policopiado, 1981.
- GAMA, Jaime, Política Externa Portuguesa 1983-1985, Lisboa, Biblioteca Diplomática, MNE, 1985.
- GUERRA, Ruy Teixeira, «Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia» in Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação de Portugal nesses Movimentos, Oeiras, INA, policopiado, 1981.
- LACOSTE, Ives, «Espagne» in Dictionnaire de Geo-Politique, Paris, Flammarion, 1993.
- MAGALHÃES, José Calvet, «Portugal e a Integração Europeia» in revista Estratégia. n.º 4, Lisboa, IEEI, 1987, pp. 33-74.
- MAGALHÃES, José Calvet, «Salazar e a Unidade Europeia» in Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990), Universidad de Educación a Distancia, Mérida, 1991.
- MATTA, José Caeiro da, Ao Serviço de Portugal, Lisboa, Imprensa Portugal-Brasil, 1951.
- NOGUEIRA, Franco, As Crises e os Homens, Lisboa, Ed. Ática, 1971.
- NOGUEIRA, Franco, Salazar, Vol. II, Coimbra, Atlântida Editora, 1977.
- OLIVEIRA, César, Cem anos nas relações Luso-Espanholas, Lisboa, Ed. Cosmos, 1995. Parecer da Câmara Corporativa n.º 30/VII, relativo à proposta de lei n.º 513 – Convenção de Associação Europeia de Comércio Livre, in Diário das Sessões, n.º 167, de 2 de Abril de 1960.
- PIRES, Francisco Lucas, O que é a Europa, Lisboa, Difusão Cultural, 1992.
- Programa do 1 Governo Constitucional, Lisboa, ed. Secretaria de Estado da Comunicação Social, s.d.
- REINO, Fernando, «Algumas reflexões sobre Espanha com base numa experiência profissional», Comunicação apresentada no Congresso Portugal – Que Futuro?, Lisboa, Maio de 1994, policopiada.
- REINO, Fernando, «As Relações Luso-Espanholas no Contexto de uma Europa Unida» in Política Internacional, n.º 2, Lisboa, 1990, pp. 37-57.
- REINO, Fernando, Portuguese-Spanish Relations in the Context of a United Europe, Lecture at Camões Centre-Columbia University, 1989.