

Recensão

O pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias*

FERNANDO D'OLIVEIRA NEVES

Diplomata

Em Março de 1977 fui encarregado de levar a Bruxelas as três cartas assinadas pelo Primeiro-Ministro, Mário Soares, pedindo a adesão de Portugal à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (ceca), à Comunidade Europeia de Energia Atómica (euratom) e à Comunidade Económica Europeia (cee).

A 28 desse mês, o Embaixador António de Siqueira Freire, acompanhado de uma pequena comitiva composta pelos três outros funcionários diplomáticos da Missão portuguesa, em que teve a amabilidade de me incluir, fez a entrega ao Representante Permanente do Reino Unido, país que então exercia a Presidência das Comunidades, Donald Maytland, do pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias que essas três cartas consubstanciavam.

Essa cerimónia, discreta e afastada da atenção dos meios da comunicação social, concretizava o que Medeiros Ferreira, em recente artigo publicado no Diário de Notícias, classificava como «a decisão estratégica de maior alcance assumida por Portugal na segunda metade deste século».

Mas a entrega destas cartas culminava também o que não hesito em classificar como um dos mais exemplares, definidos e exaustivos processos político/diplomáticos em que Portugal terá estado envolvido. E creio não ser de mais assinalar o sentido de Estado e a perspectiva histórica com que foi orientado, bem como a firmeza de propósitos e a clara percepção da conjuntura política internacional e europeia com que foi conduzido.

E se hoje pode parecer que o pedido de adesão surgiu como consequência natural e incontroversa da normalização do regime democrático em Portugal após o 25 de Abril, tal não foi o que sucedeu. Deparou não só com um cepticismo bastante alargado na opinião pública portuguesa, sobretudo a mais informada, como com reticências, reservas ou mesmo a oposição, quer de forças políticas internas, quer de alguns dos então nove Estados-membros da União Europeia (ue). Estes tinham como fonte de preocupação a fragilidade da democracia em Portugal e o esforço necessário para integrar nas Comunidades uma economia no estágio de desenvolvimento da portuguesa, que o peso das reformas de 1974 e 1975 mais afastava do modelo comunitário. E é curioso constatar o esforço considerável que então foi necessário desenvolver para afirmar e defender, quer a nível nacional, quer europeu, não só a decisão de proceder à apresentação imediata do pedido de adesão, como a própria «opção europeia» de Portugal, que hoje pode parecer óbvia, e para justificar e estabelecer as razões dessa opção.

Uma apreciação do processo que levou à decisão de pedir a adesão de Portugal às Comunidades Europeias não pode deixar de ter em conta a conjuntura política internacional e nacional em que ocorreu.

Vivia-se então uma fase crucial no confronto entre blocos que caracterizava a Guerra Fria. A derrota no Vietname, o processo de Watergate, o ascendente das ideologias de

esquerda nos meios intelectuais e na informação ocidental, acentuado pelos movimentos estudantis e sociais da década de 60, criaram uma fragilização da liderança norte-americana, e por consequência da posição ocidental, que só foi verdadeiramente revertida com a eleição de Reagan, em 1980.

Conjugada com este estado de coisas, a revolução, e talvez sobretudo a descolonização portuguesa, constituíram uma verdadeira viragem no equilíbrio entre os dois blocos, ao pôr em causa a delimitação das esferas de influência tradicionais, com a consequente alteração das coordenadas políticas que definiam o status quo. A União Soviética, confortada para mais com a ausência de reacção à repressão de Praga na Primavera de 1968, ganhou a confiança necessária para assumir uma atitude ofensiva, que pôs em causa as premissas da política de «containment» em que assentava a estratégia ocidental: estende a sua influência aberta não só no Sueste Asiático, como em África (ex-colónias portuguesas, Etiópia) e vai mesmo ao ponto de tentar a sua sorte no interior do território da própria nato, ao ensaiar a tomada de poder por forças que lhe eram próximas em Portugal, perante o que chegou a ser a resignação de Kissinger, traduzida na sua teoria de que a instauração do comunismo em Portugal constituiria uma «vacina» para a Europa.

Não estranha, neste contexto, o amplo movimento de solidariedade que se gerou, por parte dos países europeus ocidentais, a favor da luta e da consolidação da vitória das forças democráticas em Portugal.

Perante a evolução negativa noutras zonas do globo, era essencial ao Ocidente estabilizar solidamente os espaços geoestratégicos que lhe estavam afectos. E, em particular, para a Comunidade Europeia, como pólo mobilizador de um projecto democrático na Europa, era fulcral a consolidação da democracia num país europeu ocidental saído de um longo regime autoritário e duma tentativa de tomada de poder por forças afectas ao bloco soviético.

Para assegurar a consolidação da democracia em Portugal era contudo indispensável criar as adequadas condições de estabilidade social e de prosperidade económica, que só o acesso ao espaço económico europeu poderia conceder. Na prática, pelo volume das trocas comerciais, pelo peso das relações económicas, pela relevância da emigração maciça para os países comunitários durante a década de 60, Portugal já dependia fortemente do espaço comunitário sem dele ser sujeito, dependência que se acentuava visivelmente após a descolonização.

Efectivamente, pese embora o papel discreto ou reduzido a que o regime político e os constrangimentos económicos decorrentes das ligações e da guerra colonial lhe impuseram, Portugal esteve desde o início ligado ao movimento de liberalização de trocas e de reforço da cooperação que, por impulso do Plano Marshall, caracterizou a reconstrução da Europa no pós-guerra, desde logo como membro fundador da oece.

O movimento de integração europeia que teve origem nessa cooperação dividiu os países da Europa, como é sabido, em dois grupos. Os chamados Seis, todos países membros da nato, com estruturas políticas e graus de desenvolvimento económico aproximados, ricos da experiência da ceca e apesar do falhanço da Comunidade de Defesa, optaram pela constituição de uma União Aduaneira com vista à instauração de um Mercado Comum, criando a cee – e o euratom –, para a qual transferiram os poderes necessários para resolver problemas que não poderiam encontrar solução adequada a nível nacional.

Os restantes países da Europa Ocidental (com excepção da Espanha e da Irlanda) escolheram o estabelecimento de uma zona de comércio livre, criando a efta, organismo

com menores ambições no campo da integração, tendo constituído base para a sua escolha razões de defesa, de regime político, de desenvolvimento económico ou até o apego a fórmulas de desenvolvimento autónomo em relação ao resto da Europa, que a História veio a inviabilizar.

Portugal foi um dos países fundadores da efta, onde mereceu um tratamento beneficiado devido ao seu grau de desenvolvimento, tendo a sua opção sido determinada por condicionantes de índole política e económica que o afastavam da cee:

- o regime político então vigente;
- a opção pela manutenção das colónias e a política económica daí derivada;
- o atraso do seu desenvolvimento económico e diferença de estruturas económicas entre Portugal e os Seis; e,
- a especial relação política e económica com o Reino Unido que constituía então o nosso principal parceiro económico.

O facto de Portugal ter ficado afastado da cee não significa, porém, que as suas relações com a Comunidade não tenham tido sempre um grande relevo. Para além dos laços históricos e culturais que ligam Portugal aos seis países fundadores das Comunidades Europeias, da pertença comum à Aliança Atlântica, as relações comerciais do nosso país com a cee assumiram sempre uma posição de grande e crescente importância e, como acima se referiu, foi para os países do Mercado Comum que se encaminhou o grande fluxo emigratório português da década de 60.

Entretanto, quando em 1961 o Reino Unido apresentou a sua primeira candidatura às Comunidades Europeias, Portugal manifestou junto destas o seu interesse em encetar conversações, diligência que, a exemplo do que sucedeu com os restantes países da efta, não teve sequência, dada a ruptura das negociações entre o Reino Unido e a cee.

No fim da década de 60, o Reino Unido reabre as negociações para a sua adesão às Comunidades enquanto mais dois países da efta – a Dinamarca e a Noruega –, bem como a Irlanda, apresentam a sua candidatura, dando origem ao primeiro alargamento das Comunidades.

A saída da efta do então principal parceiro comercial português, o Reino Unido, e as perspectivas criadas pela declaração das Comunidades feita em Haia em 1969, que constituiu um convite à abertura de negociações com os restantes países da Europa, levou Portugal, como aliás sucedeu com os outros países que se mantiveram na efta, a manifestar junto das Comunidades o seu interesse em encetar contactos para o estabelecimento de relações adequadas aos interesses das duas partes.

As conversações para esse fim abriram, a nível ministerial, em Novembro de 1970, enquanto em 26 de Junho de 1971 o Conselho de Ministros da cee adoptou o estabelecimento de acordos de comércio livre com os países da efta não candidatos, como fórmula mais apropriada para resolver os problemas postos pelo alargamento e como melhor meio de esses países contribuírem para a integração europeia, de acordo com o espírito da declaração de Haia.

Em 17 de Dezembro de 1971 iniciaram-se as negociações entre Portugal e a cee para o estabelecimento de um tal acordo, concluído em Bruxelas em 22 de Julho de 1972. Para gestão do Acordo foi criado um comité misto Portugal/cee, cujas reuniões periódicas e regulares contribuíram para reforçar a ligação e o conhecimento entre as partes. Do

Acordo constava ainda uma cláusula evolutiva que permitia a qualquer das partes propor a extensão das relações a domínios por ele não cobertos.

A instauração em Portugal de um regime democrático representativo veio abrir novas perspectivas às relações entre o nosso país e as Comunidades Europeias. Desaparecidos os factores que no âmbito político impediam um aprofundamento dessas relações, o interesse dos Nove pela evolução dos acontecimentos em Portugal depois do 25 de Abril conferiram-lhe um significativo impulso, traduzido, para além das manifestações assíduas de solidariedade com as forças democráticas portuguesas, por um reforço significativo do auxílio prestado pelas Comunidades à economia portuguesa, recomendando a Comissão ao Conselho, em Maio de 1975, que «o apoio da Europa à democracia portuguesa deve manifestar-se de forma espectacular».

O Conselho Europeu seguiu a recomendação da Comissão, sublinhando que «de acordo com as suas tradições políticas e históricas, a Comunidade Europeia só poderia prestar o seu auxílio a uma democracia de carácter pluralista».

Estabelecido o princípio do auxílio a Portugal foi acordado, na reunião do Conselho de 7 de Outubro de 1975, no Luxemburgo, a outorga a Portugal, através do Banco Europeu de Investimentos (bei), de uma ajuda excepcional de urgência, no montante de cento e cinquenta milhões de Ecus, com uma bonificação de 3 por cento para os anos de 1976/1977. O carácter verdadeiramente excepcional, naquela época, de concessão de um crédito pelo bei a um país terceiro, reflecte a prioridade que a cee atribuía à evolução portuguesa e o empenho em apoiar a democratização do país. E a relevância deste empréstimo na percepção da opinião pública portuguesa sobre a cee na conjuntura então vigente merece ser assinalada.

Os projectos financiados pela ajuda excepcional de urgência foram seleccionados por uma comissão paritária Portugal/BEI, tendo o auxílio sido totalmente utilizado no prazo previsto.

Por outro lado, em 20 de Janeiro de 1976 o Conselho de Ministros das Comunidades autorizou a Comissão a entabular negociações com Portugal para, no âmbito da cláusula evolutiva, alargar o Acordo de 1972 a novos domínios.

Essas negociações decorreram de 13 de Fevereiro a 9 de Junho desse mesmo ano, tendo sido, em 20 de Setembro, assinados em Bruxelas, entre Portugal e a cee, um Protocolo Adicional ao Acordo de 1972 e um Protocolo Financeiro.

O primeiro Governo Constitucional incluiu no seu programa a intenção de apresentar a candidatura de Portugal a membro das Comunidades Europeias, opção que encontrou o apoio dos três partidos com maior representação na Assembleia da República. A ofensiva diplomática desencadeada em conformidade com esse desígnio teve a sua primeira prova internacional nas intervenções do Ministro dos Negócios Estrangeiros português na cerimónia de assinatura dos Protocolos Adicional e Financeiro, em 20 de Setembro de 1976, em que pela primeira vez foi anunciado oficialmente, perante a Comunidade, a intenção do nosso país de apresentar o pedido de adesão.

Se a pretensão portuguesa encontrou por parte dos Governos dos Nove uma posição política de princípio que lhe era favorável, ela não deixou também de deparar com obstáculos quanto ao processo preconizado para a sua efectivação, que foi preciso ir vencendo ao longo do caminho que conduziu à apresentação do pedido de adesão. Justamente no decorrer das cerimónias de assinatura dos Protocolos acima referidos, em Bruxelas, fui abordado por David Owen, então Minister of State encarregado dos

Assuntos Europeus no Foreign Office, que me reiterou o grande apreço do seu país pela situação política em Portugal e o apoio britânico às pretensões portuguesas de adesão às Comunidades, posições aliás já tornadas públicas pelo Foreign Secretary, o malogrado Anthony Crossland, na altura tido como o mais promissor político do Partido Trabalhista. E solicitou-me que transmitisse o agrado com que o seu país veria a apresentação da candidatura portuguesa durante a Presidência britânica, como aliás veio a suceder.

Mas se, além do Reino Unido, a República Federal da Alemanha e a Dinamarca manifestaram desde o início o seu claro apoio à adesão do nosso país, a Itália e a Irlanda só mais tarde se inclinaram nessa direcção, enquanto a França e os países do Benelux defenderam, durante um certo período, a atribuição a Portugal de um estatuto, aliás mal definido, de pré-adesão, durante o qual o nosso país se adaptaria à realidade comunitária.

Assim, e não obstante os circunstancialismos políticos e económicos atrás expostos, e do reforço real da nossa interdependência com a cee, que apontavam para um estreitamento de relações que só parecia poder ter como desfecho lógico na conjuntura prevalecente, a apresentação imediata do pedido de adesão às Comunidades, essa opção não foi pacífica, nem interna, nem externamente.

As cautelas dos Estados-membros mais renitentes em passar da aceitação do princípio da adesão à prática têm que ser enquadradas no contexto geral da apresentação, então já efectuada, da candidatura grega e da perspectiva certa da candidatura espanhola, que se veio a concretizar escassos meses após a apresentação do nosso pedido de adesão. Se a imperiosidade de conceder apoio político a três frágeis democracias europeias, que emergiam de longos regimes autoritários, não suscitava dúvidas, o chamado alargamento para sul, a países com graus de desenvolvimento e por isso com problemas económicos e sociais tão diversos do comunitário, torna compreensível as preocupações de alguns Estados-membros.

Efectivamente, o primeiro alargamento das Comunidades fora feito a países com estruturas produtivas e níveis de desenvolvimento económico aproximados dos da Comunidade. Apesar disso, a integração dos três novos membros revelou-se um processo complexo e moroso e pôs mesmo em causa o funcionamento das instituições comunitárias, como no caso da conturbada e controversa questão da contribuição orçamental britânica, que demonstrou as dificuldades de adaptação das regras comunitárias a realidades que não tinham sido previstas.

A homogeneidade do grau de desenvolvimento dos então membros das Comunidades eram um garante da sua coesão. O novo alargamento colocava múltiplas preocupações:

- a preservação do chamado acervo comunitário;
- a necessidade de adaptação das instituições comunitárias à Comunidade alargada, designadamente no que respeita ao processo de decisão;
- a afectação dos Fundos comunitários e a política de desenvolvimento regional;
- a revisão da política agrícola comum, particularmente no que respeita aos produtos mediterrânicos; e,
- a revisão do desnível económico entre os países mais desenvolvidos das Comunidades e os países candidatos.

Em Portugal, mesmo o psd e o cds, que partilhavam o objectivo da integração Europeia, exprimiam dúvidas quanto ao calendário a prosseguir, defendendo que deveria haver «um

passo intermédio» de Associação antes de proceder ao pedido de adesão. Assentavam o seu raciocínio no pressuposto de que a economia portuguesa não estava em condições de aderir imediatamente às Comunidades, necessitando de um período de transição que permitisse uma adaptação suave das estruturas nacionais à integração. Talvez temessem também que esse atraso da nossa economia em relação à das Comunidades, conjugado com a vulnerabilidade da nossa democracia, levassem os Estados-membros a reagir negativamente à apresentação imediata do pedido de adesão, e procurassem assim preservar um espaço de manobra político interno e externo.

Não se pode deixar de assinalar que na altura, por um lado não haveria em Portugal consciência plena do impulso que por si própria a adesão daria à reestruturação e recuperação da nossa economia e, por outro, a coesão económica e social não fazia parte das políticas comunitárias, só vindo a ser adoptada dois anos após a nossa adesão, aquando da aprovação do Pacote Delors I em Fevereiro de 1988, para o que Portugal contribuiu de forma determinante.

Portugal, porém, reconfortado para mais pelo exemplo grego, manteve firme a intenção de avançar com o pedido de adesão e de não aceitar nenhum estatuto que não fosse o de membro de pleno direito das Comunidades, único previsto no Tratado de Roma e único que servia os interesses portugueses no longo prazo.

Efectivamente, e desde logo no campo institucional, as experiências com o estatuto de Associação, como a grega, tinham demonstrado, o que a própria Comissão não deixou de fazer ver a quem o defendia, que nada acrescia de relevante em relação ao quadro de relações então já existentes entre Portugal e as Comunidades. A fórmula de «pré-adesão», avançada com variantes imaginativas por alguns Estados-membros, constituiria sempre, no plano político e no plano das realidades, uma «diminutio capitis» que Portugal não podia, nem tinha que aceitar, face a uma conjuntura que se apresentava favorável às suas pretensões mais ambiciosas e que podia não se repetir.

Desde logo porque os estreitos laços económicos que ligavam já Portugal às Comunidades não permitiam antever outro futuro para o desenvolvimento económico e a melhoria do bem-estar do povo português que não fosse a participação plena no processo de integração europeia. Por outro lado, numa Europa caracterizada por uma crescente interdependência que se estendia a todos os domínios da vida, comercial, económico, social, tecnológico, a única forma de preservação da nossa independência passava, sem margem para dúvidas, pela participação no centro de decisão da instituição capaz de gerir essa interdependência, que pela sua dimensão e vocação só podia ser a Comunidade Europeia. Fora dela, para mais na perspectiva da adesão próxima dos outros países do Sul, Portugal ficaria na dependência das decisões de Bruxelas e sem capacidade de intervenção.

Além disso, face à conjuntura política interna e externa, a adesão às Comunidades Europeias surgia então não só como a melhor garantia de irreversibilidade do processo democrático, como também de estabilização do flanco sul da Europa Ocidental e da Aliança Atlântica. E este argumento não terá sido dos que menos contribuíram para determinar a reacção final dos Estados-membros, favorável à apresentação imediata do nosso pedido de adesão.

Finalmente, não se pode esquecer que Portugal acabava de fechar um ciclo da sua História em que uma rede de alianças europeias, atlânticas e ultramarinas lhe asseguravam, ao menos desde a Idade Moderna, a independência e garantiam a

capacidade de manobra internacional. Pela primeira vez, desde então, Portugal estava confrontado sem «retaguarda ultramarina» ao peso do Continente Europeu. A adaptação às realidades do Mundo moderno, do equilíbrio em que assentavam as nossas relações internacionais e a nossa independência, passava pela adesão às Comunidades Europeias como institucionalização das nossas alianças europeias, complemento da pertença à nato e base para o relançamento de novos laços com os parceiros de outros Continentes.

Foi esse conjunto de factores que determinou a visão estratégica e a firmeza de propósitos que Portugal assumiu, consagrada na fórmula então celebrizada do «ou tudo ou nada» retirada de uma frase proferida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Medeiros Ferreira, à partida de Lisboa para uma reunião do Conselho da Europa, em declarações à imprensa sobre a possibilidade de Portugal aceitar um dos estatutos transitórios que então se ventilavam.

Portugal manteve a sua determinação de apresentar o pedido de adesão e nada menos do que isso. Mas mostrou também flexibilidade para discutir o calendário das negociações e compreensão pelas dificuldades que certamente suscitariam.

O desígnio nacional não podia e não devia ser outro que não a participação integral e de pleno direito no projecto europeu de prosperidade, liberdade e civilização que a integração europeia consubstanciava, de que Portugal não podia ficar ausente e que não estaria completo sem a presença portuguesa.

Após uma aturada campanha diplomática, que culminou na visita do Primeiro-Ministro, Mário Soares, às capitais dos Nove e às sedes das instituições comunitárias, a justeza e inevitabilidade política da opção portuguesa foram reconhecidas por todos os Estados-membros, o que permitiu que o nosso pedido fosse recebido favoravelmente no Conselho de Ministros de 5 de Abril de 1977, o qual, nos termos institucionais, solicitou à Comissão a elaboração do respectivo parecer.

Se o longo e difícil processo negocial que se seguiu reflecte as dificuldades que havia a vencer para concretizar a adesão de forma adequada – dificuldades colocadas aliás mais pela adesão espanhola do que pela nossa –, o que é sobretudo necessário sublinhar é que, pela convicção e clarividência com que o processo foi conduzido, Portugal desde logo obteve o princípio político da aceitação da adesão, fulcral não só para os seus interesses na conjuntura política interna e externa que então se vivia, como na perspectiva do seu futuro. A História confirmou já a certeza e o alcance da nossa estratégia.