

## VIZINHANÇA INCONSTANTE

*Cadernos do Lumiar*

— 1 —

*Politiques de sécurité au Maghreb*  
*Les impératifs de la stabilité intérieure*  
Fernanda Faria

— 2 —

*Le discours stratégique arabe: constantes et variations*  
Abdallah Saaf

— 3 —

*The United Nations, Peace and Transition:*  
*Lessons from Angola*  
Moisés Venâncio

— 4 —

*Portuguese Security Policy*  
*Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*  
João Marques de Almeida

— 5 —

*Vizinhança Inconstante*  
*Portugal e Espanha na Europa*  
Maria João Seabra

Cadernos do Lumiar

— 5 —

V i z i n h a n ç a I n c o n s t a n t e

Portugal e Espanha na Europa

**Maria João Seabra**

IEEI

Lisboa, 1994

Cadernos do Lumiar

— 5 —

*Título*

Vizinhança Inconstante  
Portugal e Espanha na Europa

*Autor*

Maria João Seabra  
IEEI, Lisboa

As opiniões expressas são da responsabilidade do autor e não reflectem necessariamente os pontos de vista do IEEI.

Elaborado no quadro do projecto *Democracia e Integração: O Factor Europeu nas Relações Portugal - Espanha*, este texto foi discutido num seminário organizado pelo IEEI em Maio de 1994, beneficiando naturalmente dos comentários feitos pelos participantes. Quer a presente publicação quer o projecto em que se enquadra tiveram o apoio da Fundação Ford.

@Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais  
Direitos reservados

Capa de *Paulo Seabra, CC&S*  
Composto por *Alfanumérico Lda., Lisboa*  
Publicado pelo IEEI

---

IEEI — Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais  
Largo de São Sebastião, 8  
Paço do Lumiar  
1600 Lisboa

Tel (351 1) 757 27 01 \* Fax (351 1) 759 39 83

---

## Índice

### INTRODUÇÃO

#### A FRONTEIRA DE PAPEL

Mitos e realidades

Transição e consolidação da democracia

#### A CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA

A opção pela Europa

A reaprendizagem do diálogo

A confiança em recessão

#### DEBATES PÓS-MAASTRICHT

A reforma institucional da União Europeia

Perspectivas para 1996

#### A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA

#### NOTAS

## Introdução

As relações entre Portugal e Espanha caracterizam-se, historicamente, por um grande distanciamento. Mesmo no período autoritário, em que é possível encontrar afinidades políticas entre os dois regimes, nem Salazar nem Franco se dispuseram a encetar um processo de real aproximação entre os dois países. O actual estreitamento das relações entre Portugal e Espanha tem por base todas as importantes modificações políticas e económicas que levaram a cabo em anos recentes: a transição e consolidação da democracia e a opção pela integração europeia. Portugal e Espanha fizeram, em 1977, o pedido de adesão à Comunidade Europeia. Em ambos os casos, a opção pela integração na Europa comunitária tem como fundamento essencial a consolidação da democracia. Quando hoje se fala de Portugal e de Espanha como os países dos fundos estruturais e de coesão, não se deve omitir que, na base do pedido de adesão dos dois países à Comunidade Europeia, estiveram fundamentalmente razões políticas. Após quase meio século de domínio de regimes autoritários e egocêntricos, a opção pela integração europeia consagrava, no plano interno, a irreversibilidade do processo democrático e, no plano internacional, a inserção num espaço de democracia e de solidariedade.

Ao contrário do que sucedeu com a Grécia (até hoje o único alargamento em que aderiu um só país), a Comunidade Europeia decidiu que os dois países deveriam aderir ao mesmo tempo, o que veio a suceder a 1 de Janeiro de 1986. Se o longo período de negociações foi marcado pela persistência de uma atitude de prudência recíproca, o desenrolar do processo de construção europeia tem vindo a tornar manifesta uma atitude de progressiva convergência. Sem que se possa considerar a opção pela Europa como uma acção concertada entre os dois países, esta veio a revelar-se decisiva para a melhoria das relações bilaterais e para uma progressiva convergência entre Portugal e Espanha.

A integração europeia reforça as relações entre Estados vizinhos. As relações bilaterais Portugal-Espanha passaram a ser as de dois parceiros de uma mesma comunidade. Parceiros e vizinhos, o facto de a relação decorrer no quadro europeu leva-os igualmente a tentar construir bases que permitam a adopção de posições comuns no que se refere à própria construção europeia. A significativa alteração das percepções portuguesas face a Espanha deve-se ao facto de os dois países serem iguais no quadro comunitário. Apesar de todas as diferenças existentes entre um pequeno país como Portugal e um país grande como a Espanha, ambos sabem que, fundamentalmente, são parceiros na Comunidade Europeia e precisam um do outro.

Se as relações entre Portugal e Espanha são hoje substancialmente mais importantes em diversos campos, como o demonstra, por exemplo, o incremento das relações económicas e a institucionalização das cimeiras ibéricas, a actualidade do debate relativo à integração europeia

aponta para a relevância de analisar as atitudes dos dois países face ao desenvolvimento do processo de construção da União Europeia, que com o Tratado de Maastricht sofreu alterações significativas. Se até aí o processo europeu estava exclusivamente reservado aos governos dos Estados membros, as dificuldades de ratificação do Tratado, nomeadamente na Dinamarca e em França, e o debate que provocou em todos os países, foram indícios claros de que os cidadãos europeus querem ter uma participação mais activa. Nesse sentido, e para além da implementação do Tratado e da avaliação dos seus resultados, começam já a delinear-se estratégias conducentes à sua reforma, prevista para a conferência intergovernamental de 1996.

O desenvolvimento do processo europeu fez com que o tradicional enquadramento em diferentes «blocos» dentro da Comunidade Europeia, que classifica Portugal como sendo mais reticente em relação ao desenvolvimento de estruturas supranacionais e a Espanha como mais interessada numa Europa com características supranacionais, está hoje ultrapassado. Muito mais do que a continuação dentro de uma nova estrutura de solidariedades tradicionais, a integração comunitária gerou um novo posicionamento dos dois países, mais em termos de objectivos do que em termos de relações privilegiadas com determinado grupo de países. Para além da superação das posições nacionalistas relativamente à relação bilateral, Portugal e Espanha tendem a assumir uma atitude convergente relativamente a alguns aspectos do desenvolvimento da União Europeia.

A aproximação entre os dois países e a definição de estratégias convergentes não podem, no entanto, ser tomadas como dados adquiridos. Acontecimentos recentes, tanto no plano bilateral como no plano da União Europeia, parecem indicar a possibilidade de que a divergência volte a sobrepor-se à convergência. As relações entre Portugal e Espanha não parecem ainda suficientemente consolidadas para resistirem a períodos de crise, tanto económica como política. A tentação nacionalista portuguesa é ainda demasiado forte, impedindo que a relação com Espanha se desenvolva de forma saudável e realista e, ao mesmo tempo, a Espanha parece ainda não ter confiança suficiente em Portugal para procurar desenvolver uma efectiva relação de parceria.

## A fronteira de papel

Analisar as relações entre Portugal e Espanha é sempre, do lado português, um exercício delicado. Fomos habituados durante anos a considerar a Espanha como o eterno inimigo de Portugal, a maior ameaça à independência e à soberania nacional. Foi-nos dito que «de Espanha, nem bom vento nem bom casamento», que os espanhóis têm a «obsessão de corrigir o que consideram a anomalia de um Portugal independente»<sup>1</sup>. Foi-nos dito que a nossa identidade nacional se construiu por oposição a Espanha, que estava sempre somente à espera de uma oportunidade.

Não é esta a altura indicada para contrariar os receios portugueses face a Espanha, numa perspectiva histórica. Apesar de todas as tentativas de lhes separar a história, o destino político dos dois países foi sempre paralelo e, nesse sentido, o afastamento acaba por ser mais ditado pelas semelhanças do que pelas diferenças.

### **Mitos e realidades**

Se nos concentrarmos no século XIX e nos princípios do século XX verificamos todo um entrecruzamento de influências e de similitudes de processos históricos: as guerras liberais, as constituições, mesmo os movimentos intelectuais conhecidos como geração de '70 e geração de '90. A interação entre os processos políticos em Portugal e Espanha é uma constante histórica que se caracteriza, até à definitiva consolidação dos dois regimes autoritários, por uma circulação de ideias e de apoios entre a oposição de um dos países e o governo do outro<sup>2</sup>. O movimento republicano português é fortemente influenciado pela experiência da Primeira República espanhola, tal como, cerca de trinta anos mais tarde, a implantação da República em Portugal deu alento aos republicanos espanhóis. Paralelamente, os governos respectivos, porque tinham consciência da grande circulação de ideias e do impacto que as mudanças de regime tinham no país vizinho, procuravam apoiar os movimentos que lhes estavam politicamente mais próximos. É assim que a monarquia espanhola apoia as incursões monárquicas durante a Primeira República portuguesa, consciente de que, se o novo regime conseguisse de facto alcançar a estabilidade e a legitimidade, seria uma fonte de apoio aos republicanos espanhóis. Da mesma forma, Salazar apoia Franco durante a guerra civil de Espanha, consciente de que uma vitória dos republicanos tornaria a ditadura portuguesa mais instável. Salazar sabia que a manutenção da república em Espanha condicionava o seu próprio poder, não porque receasse uma invasão espanhola, mas sobretudo pelas influências sobre as elites



intelectuais que daí poderiam advir, bem como pela possibilidade de a Espanha republicana dar apoio logístico a focos de resistência ao Estado Novo.

Muito mais do que pela ignorância e pelo desprezo mútuo, as relações Portugal-Espanha caracterizam-se então por um forte interrelacionamento socio-político e intelectual que só vai desvanecer-se com a implantação dos dois regimes autoritários que, como lhes é inerente, desenvolveram um discurso nacionalista.

Não deixa de ser curioso, porém, que um dos momentos mais marcantes do desenvolvimento do discurso nacionalista português, a reacção ao Ultimato, em 1890, que permitiu aos republicanos apoderar-se de um discurso profundamente nacionalista que associou a decadência de Portugal à monarquia, foi elaborado contra o nosso aliado de sempre, a Inglaterra, e não contra o nosso inimigo de sempre, a Espanha. O discurso nacionalista português (em termos do moderno nacionalismo desenvolvido no século XIX), ao contrário do ideário posteriormente veiculado pelo Estado Novo, foi essencialmente anti-britânico, e o que estava em causa era a manutenção das colónias e não a soberania ou a independência da metrópole.

Passada esta reacção anti-britânica, no entanto, o discurso nacionalista português acaba por se transformar numa cruzada contra a Espanha e, mais concretamente, contra as tentativas de união ibérica, esquecendo ou omitindo que essas tentativas foram protagonizadas pelos dois países. A política de casamentos sucessivos entre as duas casas reais não poderia ter outro desígnio que não a concentração dos dois reinos sob o mesmo rei. Os momentos míticos identificados nos manuais de História de Portugal na sua relação conflitual com Espanha — mais concretamente com Castela — tiveram na sua origem situações em que o trono português tinha herdeiros legítimos em Espanha. Como dizia Renan «l'essence d'une nation est que tous les individus aient beaucoup de choses en commun, et aussi que tous aient oublié bien des choses»<sup>3</sup>. Os nacionalistas portugueses tiveram que esquecer a origem dos sessenta anos de dominação filipina: Filipe II era herdeiro legítimo do trono português<sup>4</sup>. Tiveram igualmente que esquecer que entre 1580 e 1640 vigorou na Península Ibérica uma união dinástica (um rei, dois reinos). Também frequentemente ignorada é a oferta do trono espanhol a D. Luís, em 1868, que acabou por recusá-la devido às pressões inglesas.

A clarificação em relação ao discurso nacionalista português não significa que, de facto, não tenham existido tentativas e vontades anexionistas espanholas. Eduardo Lourenço<sup>5</sup> refere que alguns historiadores espanhóis, como Claudio Sánchez Albornoz, consideram a existência de Portugal como mero acidente histórico. Sem dúvida que esta ideia esteve presente no espírito de muitos espanhóis, como o demonstram os projectos de Godoy em 1807 e de Afonso XIII.

As características dos regimes autoritários dos dois países são mais do que suficientes para explicar que perdurem, até hoje, grandes dificuldades de relacionamento. Ambos se caracterizaram pela escolha do isolamento internacional, apesar de Portugal ter começado a participar muito mais cedo do que a Espanha em organizações multilaterais. O «orgulhosamente sós» de Salazar tinha o seu correlato em Franco, com uma concepção autárquica do desenvolvimento de cada um dos países. Para além do carácter nacionalista dos regimes, o isolamento tinha razões mais concretas: a guerra

civil de Espanha fez com que o regime espanhol fosse ostracizado por muitos países, enquanto para Portugal a causa desse ostracismo foi a manutenção das colónias e, mais tarde, o eclodir da guerra colonial.

A relação entre Portugal e Espanha, durante as ditaduras, não é predominantemente conflitual, caracterizando-se sobretudo pela desconfiança portuguesa em relação a Espanha, real ou de retórica, enquanto do lado espanhol predomina o alheamento. De qualquer forma, fundamental é salientar que a permanência desta relação de «costas voltadas» tem como principais responsáveis os regimes que vigoram nos dois países.

### **Transição e consolidação da democracia**

Se a atitude tradicional de Portugal em relação a Espanha se caracteriza sobretudo pela desconfiança, a atitude de Espanha em relação a Portugal caracteriza-se sobretudo pela ignorância e mesmo por um certo menosprezo. Exemplo significativo deste último é a forma como os espanhóis esqueceram a influência portuguesa no seu próprio processo de transição para a democracia<sup>6</sup>.

O desencadear do movimento revolucionário a 25 de Abril de 1974 teve um grande impacto nas autoridades espanholas, que procuraram sublinhar a especificidade do caso português, não repetível em Espanha. No entanto, o próprio Franco estava consciente de que «a fronteira é uma parede de papel, pelo que se um país se vir envolvido em chamas, inevitavelmente o fogo propagar-se-á ao outro»<sup>7</sup>. Também as novas autoridades portuguesas estavam conscientes da necessidade de não hostilizar o governo espanhol. Assim, a estratégia seguida por ambas as partes foi a manutenção das relações bilaterais ao mesmo nível. O governo de Franco reconhece rapidamente a Junta de Salvação Nacional e as autoridades de Lisboa esforçam-se por tranquilizar Madrid, rejeitando as teses da «exportação da revolução». Esta atitude prudente dos dois países é plenamente demonstrada pela manutenção do Pacto de Amizade e Não-Agressão entre Portugal e Espanha (assinado por Salazar e Franco em 17 de Março de 1939), mais conhecido como Pacto Ibérico, ou seja, mantém-se a retórica da permanente e secular amizade entre os povos, sem que isso tenha qualquer tradução prática.

Com a radicalização do processo português, a partir do 28 de Setembro de 1974, crescem as preocupações das autoridades espanholas, que desejavam tudo menos a instauração de um regime comunista em Portugal. Ao contrário da tese defendida por Kissinger — Portugal poderia ser a vacina da Europa ocidental em relação ao comunismo — as autoridades espanholas tinham muito que recear da influência de um tal regime sobre o seu país, assim se justificando o apoio que prestaram à extrema-direita portuguesa. A preocupação espanhola vai aumentar ainda mais com o assalto às suas representações diplomáticas em Lisboa e no Porto, a 27 de Setembro de 1975. A reacção dos dois governos é extremamente cautelosa, procurando salvaguardar ao máximo as relações institucionalizadas.

O governo espanhol teve igualmente que se preocupar com o impacto do 25 de Abril na oposição espanhola, não só porque poderiam existir tentativas de mimetismo do processo português mas também porque a Espanha inicia, após a morte de Franco, em 1975, o seu próprio processo de transição. A atenção ao processo português justifica, por exemplo, a abertura concedida ao PSOE a partir de 1975. As autoridades espanholas aprenderam com Portugal a importância dos socialistas para travar os comunistas e a extrema-esquerda, compreendendo que uma abertura progressiva aos sectores da esquerda democrática poderia impedir a ascensão de elementos mais extremistas.

Assim, e tal como acontecera noutros períodos da História, as estruturas políticas dos dois países conhecem uma forte interacção, condicionando a evolução das relações bilaterais. Em 1977, a influência directa dos regimes democráticos faz-se sentir nas relações bilaterais, como o demonstra a assinatura do novo Tratado de Amizade e Cooperação, que veio substituir o Pacto Ibérico. No entanto, o rumo e ritmo das relações só virá a ser substancialmente alterado quando os dois Estados entrarem na fase de consolidação da democracia, afastados os perigos de extremismos de direita ou de esquerda. No princípio dos anos oitenta, Portugal e Espanha entram plenamente na fase de consolidação dos regimes democráticos. Em 1982, em Portugal, é feita a primeira revisão da Constituição elaborada após o 25 de Abril, que decreta a extinção do Conselho da Revolução, entidade militar que até aí tinha um grande poder no processo político português. Com o fim da intervenção activa dos militares na política, a democracia portuguesa entra numa nova fase, afastadas que estão as grandes divisões internas que, desde 1974, dominavam o regime. No mesmo ano, em Espanha, o PSOE consegue a maioria absoluta nas eleições de 28 de Outubro. A chegada ao poder dos socialistas, menos de 10 anos após a morte de Franco, foi uma manifestação clara da maturidade alcançada pela democracia.

Estão assim criadas as condições internas básicas para o desenvolvimento das relações entre Estados vizinhos. No entanto, o factor crucial para a evolução das relações luso-espanholas, em termos económicos e comerciais, em termos políticos e mesmo sociais, foi a integração europeia.

## A construção da confiança

Em 1977, Portugal e Espanha pediram a adesão à Comunidade Europeia. O longo período de negociações que então se iniciou (Outubro de 1977), bem como o constante contacto entre as entidades políticas dos dois países, não era de todo compatível com a manutenção da relação de ignorância mútua. Mais do que partilhar a pertença às mesmas organizações internacionais, Portugal e Espanha foram obrigados a falar entre si, a articular posições e a resolver diferendos. No entanto, a prática do diálogo não foi rapidamente adquirida, muito menos a procura de posições concertadas. A convivência entre os dois países, tanto em termos bilaterais como no seio das instituições europeias, é um processo longo e sinuoso, fértil em avanços e retrocessos.

## A opção pela Europa

A opção europeia de Portugal e de Espanha tem, para ambos os países, um duplo significado, interno e externo. Internamente, o suporte fornecido pelas instituições europeias aos dois países foi muito importante para a consolidação da democracia. Os partidos democráticos dos dois países fizeram da aproximação às estruturas europeias um dos seus maiores triunfos políticos e o sucesso eleitoral do Partido Socialista em Portugal e da UCD em Espanha deveu-se em grande parte ao apelo europeu. Este suporte europeu, por outro lado, era do interesse dos regimes democráticos da Europa ocidental, nada interessados na existência de regimes extremistas na península Ibérica. Portugal e Espanha fizeram, a 28 de Março e 28 de Julho de 1977, respectivamente, o pedido de adesão à Comunidade Europeia. A integração na Europa comunitária era considerada como fundamental, em termos políticos, para a consolidação efectiva da democracia e, em termos económicos, para a prossecução das reformas económicas tendo em vista a liberalização da economia e a inserção internacional. Externamente, a opção europeia significava o fim de décadas de isolacionismo, mais pronunciado em Espanha do que em Portugal, uma vez que este era já membro da NATO e da EFTA. No entanto, a participação portuguesa nestas instituições (sobretudo no que diz respeito à EFTA) tinha razões bastante pragmáticas: Salazar rejeitava categoricamente a ideia de uma integração política na Europa ocidental, mas considerava relevantes as vantagens económicas que daí poderiam advir<sup>8</sup>. Assim, o pedido de adesão à Comunidade significava muito mais do que uma opção económica: implicitamente, Portugal e Espanha

comprometiam-se a participar num projecto político europeu. Por seu turno, a Comunidade Europeia compreendeu o alcance político do pedido, designadamente a importância que a adesão tinha para a consolidação dos respectivos processos democráticos, tal como, aliás, já tinha feito com a Grécia. No entanto, e ao contrário do que sucedeu com o pedido de adesão desta, a Comunidade Europeia decidiu que Portugal e Espanha deveriam aderir ao mesmo tempo, se bem que o processo negocial fosse somente paralelo. Esta decisão foi tomada, por um lado, tendo em consideração que a adesão simultânea simplificaria a adaptação das estruturas comunitárias ao alargamento e, por outro lado, respeitava a vontade de alguns Estados membros de não privilegiar uma candidatura em relação à outra.

A junção dos processos não foi muito bem aceite por Portugal. Tanto em termos económicos como políticos, a negociação paralela poderia implicar um esvaziamento da candidatura portuguesa, que se veria integrada numa «candidatura ibérica», e o iberismo continuava a ser um dos fantasmas portugueses. Por outro lado, é certo que a candidatura espanhola era bastante mais complicada do que a portuguesa, com alguns *dossiers* particularmente difíceis (nomeadamente na agricultura), o que poderia atrasar substancialmente a data de adesão. A posição oficial portuguesa foi a de que, dado que as negociações respeitavam o mérito próprio de cada candidatura, os processos não deveriam ser confundidos, nem quanto às soluções nem quanto aos calendários e, sobretudo, a candidatura portuguesa não deveria ficar prejudicada por eventuais demoras no processo espanhol.

Apesar de ter eventualmente atrasado a entrada de Portugal, o facto de as negociações terem decorrido paralelamente beneficiou as relações entre os dois Estados<sup>9</sup>. A adesão simultânea permitiu que o estatuto que deveria regular as relações entre ambos na fase de transição fosse negociado bilateralmente. O Protocolo no. 3, assinado a par do Tratado de Adesão, tinha em consideração a necessidade de favorecer reequilíbrios entre as duas economias no período de transição, nomeadamente no que respeita às trocas comerciais, cujo saldo era sistematicamente negativo para Portugal. Por outro lado, a necessidade de conciliar posições face às exigências comunitárias, a própria habituação a uma prática de diálogo constante, característica das instituições comunitárias, constituiu um factor importante para o estabelecimento de uma relação de confiança e para a institucionalização do diálogo e da cooperação entre os dois Estados.

Em termos políticos, a entrada simultânea de Portugal e da Espanha era praticamente impossível de evitar. Nenhum Estado europeu aceitaria de bom grado que um se tornasse membro e o outro não. O equilíbrio da Península Ibérica seria muito afectado por uma decisão desse tipo e a consolidação da democracia seria concerteza um processo mais problemático. Quando na génese da Comunidade Europeia esteve a necessidade de pôr fim aos conflitos entre Estados europeus, era impensável, através de um alargamento, acentuar a peculiaridade das relações entre Portugal e Espanha. Pelo contrário, a adesão simultânea deveria contribuir para o reforço das relações bilaterais e para o superar de desentendimentos e ignorâncias mútuas.

## **A reaprendizagem do diálogo**

Na sequência dos processos de transição democrática, pareciam estar criadas as condições para uma normalização das relações bilaterais. No entanto, esta normalização, concretizada na assinatura, em 1977, do Tratado de Amizade e Cooperação, traduziu-se na manutenção das características habituais: ignorância e desconfiança. As declarações de boas intenções continuam a ficar confinadas ao papel. Só em 1982, como vimos, com a consolidação dos dois regimes democráticos, se torna possível uma maior canalização de energias para as relações externas e a concentração de esforços no processo negocial em curso entre os dois Estados e a Comunidade Europeia

O antigo ministro das Relações Exteriores de Espanha, Fernando Morán<sup>10</sup>, classifica as relações com Portugal como o capítulo mais escorregadio da acção diplomática espanhola, devido à tradicional atitude defensiva portuguesa em relação a tudo o que vem do seu vizinho, mas também porque Portugal está normalmente fora do campo de preocupações da Espanha, que somente lhe dedica alguma atenção quando existem problemas concretos. Segundo ele, é só em 1983, com a simultaneidade de socialistas no governo dos dois países, que a atitude defensiva portuguesa começa a atenuar-se. Mas, nessa altura, já as autoridades dos dois países estavam conscientes de que o quadro das futuras relações derivaria da integração comunitária e de que o sucesso da integração implicava igualmente a melhoria das relações bilaterais.

Desta forma, o desenvolvimento efectivo das relações luso-espanholas após a opção europeia conhece duas fases distintas: a primeira, entre 1983 e os finais de 1991, caracteriza-se essencialmente pela continuação de uma atitude de desconfiança política portuguesa em relação a Espanha, acompanhada pela divergência de posições no contexto europeu; a segunda, desde a cimeira de Maastricht até 1993, é a fase da plena convergência.

### *Os primeiros passos*

O desbloqueamento das relações bilaterais luso-espanholas, com a substituição da retórica pela procura real de entendimento, inicia-se em 1983, com a realização da primeira cimeira ibérica, que tem como protagonistas Mário Soares e Felipe González. Nas duas primeiras cimeiras (Novembro de 1983 e Maio de 1985) definiram-se regras de relacionamento básicas e a preparação da adesão à Comunidade. A partir de 1986, ano da adesão, as cimeiras passam a realizar-se anualmente. A institucionalização das cimeiras é um dado importante, sobretudo na medida em que estabelece um espaço de diálogo para além da retórica. A agenda das cimeiras, nesta fase, é quase exclusivamente composta por questões bilaterais (acordos fronteiriços, liberalização comercial de alguns sectores, vias rodoviárias e ferroviárias).

Um dos problemas que se coloca logo em 1983 é o nome da cimeira: Portugal continua a opor-se à qualificação de «ibérica», situação que ainda hoje se mantém (preferindo a designação

luso-espanhola). Qualquer referência a iberismo continua a ser associada, em diversos sectores portugueses, com perda de identidade e submissão face a Espanha.

Nesta altura, importa não esquecer, um novo factor se tinha adicionado à precaridade das relações. Com a entrada da Espanha na NATO, Portugal sentiu-se ameaçado pelas suas possíveis ambições geoestratégicas. Pela primeira vez na História, Portugal enfrentava a situação peculiar de pertencer ao mesmo sistema de alianças que a Espanha, quando a sua política de alianças internacionais tivera sempre como pedra de toque a diferenciação das funções estratégicas dos dois territórios peninsulares. Por outro lado, a entrada da Espanha na NATO veio pôr seriamente em causa o mito da relação privilegiada com os Estados Unidos, que já tinha ficado muito abalado com a celebração do Tratado Hispano-Americano de 1976<sup>11</sup>. Portugal via-se na situação curiosa de partilhar com a Espanha a pertença a uma organização de defesa, ao mesmo tempo que, para alguns sectores portugueses, nomeadamente militares, a Espanha continuava a ser a ameaça.

A preocupação central de Portugal, durante os anos oitenta, continua a ser a diferenciação em relação a Espanha, tanto na NATO como na Comunidade Europeia. Em 1988, o então ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro<sup>12</sup>, analisando a inserção da Espanha na NATO, e embora afirmando que, do ponto de vista desta organização, a participação espanhola era importante, salientava a necessidade de preservar os legítimos interesses de Portugal. A desconfiança face ao país vizinho era ainda muito grande, o que implicava que fosse «impensável admitir que a Espanha, que durante muito tempo ocupou no pensamento estratégico português o lugar de "inimigo mais plausível" passasse a ocupar o lugar de "protector mais plausível"»<sup>13</sup>.

Para lá da retórica, a participação comum na NATO e na Comunidade Europeia altera a relação tradicional com Espanha, já que passam a existir zonas de interesse comum no plano multilateral que justificam e requerem uma coabitação diferente. A estratégia portuguesa nesta altura ficou conhecida como «chegar a Madrid via Bruxelas», ou seja, incluir a relação luso-espanhola num quadro de solidariedade comunitária e afastá-la de um possível quadro de solidariedade peninsular. Se era imprescindível superar a tradicional frieza peninsular, tal não poderia significar ceder à Espanha em qualquer domínio e, nesse sentido, as relações deveriam desenvolver-se num quadro comunitário estrito. As autoridades portuguesas continuam a salientar a prudência que deve pautar as relações peninsulares: «a nova intimidade peninsular tem limites naturais. Em caso algum a nossa relação com Espanha pode ou deve conduzir a um esbatimento da nossa identidade como país, da nossa personalidade cultural ou da nossa economia num todo mais vasto, nem limitar a autonomia e especificidade da nossa acção externa»<sup>14</sup>.

Mas, a partir de 1986, a dinâmica da integração tende a contrariar as atitudes defensivas portuguesa e uma nova realidade peninsular começa a tomar forma. O carácter peculiar da relação luso-espanhola antes da adesão era demonstrado por outro indicador, até aqui não referido: a reduzida expressão da relação comercial. De facto, para países vizinhos, e sendo, ainda por cima, a Espanha o único país com o qual Portugal tem fronteiras terrestres, as relações comerciais eram anormalmente reduzidas e nunca foram igualmente muito pacíficas. Para além disso, o grau de abertura da economia portuguesa, em contraste com o forte protecçãoismo espanhol, provocava a

existência de um elevado défice português nas trocas comerciais. Esta situação já tinha sido alvo de negociações, mais concretamente no quadro do Anexo P ao Acordo Comercial Multilateral celebrado entre a Espanha e os países da EFTA em 1979 e é igualmente objecto de um protocolo adicional ao Tratado de Adesão<sup>15</sup>.

Logo em 1986, as trocas comerciais começam claramente a crescer, até que, em 1992, a Espanha atinge o lugar de primeiro parceiro comercial português, sendo a principal fonte de importações e o segundo país de destino das exportações<sup>16</sup>. Em 1986, as exportações portuguesas para o mercado espanhol crescem cerca de 78 por cento, aumentando as importações em 60,3 por cento. Este incremento das relações comerciais tem como causa evidente a adesão dos dois países em simultâneo à Comunidade. Apesar de se manterem boas taxas de crescimento nos anos seguintes, nunca voltam a alcançar valores tão expressivos. O mesmo comportamento revela o investimento directo espanhol em Portugal que, a partir de 1986, começa igualmente a crescer de forma muito regular, registando-se somente uma ligeira quebra em 1988. É certo que o crescimento das relações comerciais continua a ser bastante desequilibrado, mantendo-se o défice português muito elevado. Também ao nível do investimento, sobretudo a partir do mercado único, se registam enormes diferenças e, actualmente, cerca de um terço do investimento directo estrangeiro em Portugal tem origem em Espanha. Da mesma forma, o investimento directo português tem em Espanha o principal destino. Este rápido desenvolvimento das relações económicas está, agora, a gerar algum desconforto em Portugal, como veremos mais à frente.

A manutenção da reserva portuguesa face a Espanha era reforçada pelas diferentes percepções dos dois países face ao desenvolvimento do processo europeu. Portugal aceitou, desde o início, a dimensão política da Comunidade Europeia, mas não se mostrou particularmente interessado em reforçá-la. Aliando-se frequentemente às posições do Reino Unido na recusa do aprofundamento político do processo europeu, a participação portuguesa pode ser considerada como «eurocéptica». Relativamente às questões de segurança e defesa, a posição portuguesa caracterizou-se essencialmente pela defesa intransigente do papel da NATO na segurança europeia. O pedido de adesão de Portugal à União da Europa Ocidental, feito em 1984, inseriu-se no quadro das opções europeias de Portugal<sup>17</sup>. À decisão de participação no processo europeu, até aí predominantemente económico, associou-se a afirmação política do compromisso português de participar na segurança e defesa da Europa. Tal afirmação não se traduziu, no entanto, numa actuação conducente a transformar a UEO numa estrutura de defesa autónoma, tendo as autoridades portuguesas a preocupação de compatibilizar a sua participação nesta organização com a manutenção da predominância dada à NATO: «a adesão de Portugal à UEO ilustra também o interesse com que Lisboa acompanha e deseja intervir na elaboração de conceitos e planos que conduzam a uma participação mais activa e significativa dos aliados europeus na defesa colectiva dentro da NATO»<sup>18</sup>.

A Espanha, pelo contrário, demonstrou, desde a adesão, um grande empenhamento na construção da Europa política, alinhando mais com as posições do eixo franco-alemão. Mostrou-se disposta a aceitar o reforço da supranacionalidade e mesmo a eventual criação de uma Europa



federal, defendeu uma maior coordenação em matéria de política externa e de segurança e a competência da Comunidade em matéria de defesa.<sup>19</sup>

As diferentes opções políticas dos dois países face às perspectivas de desenvolvimento da construção europeia não impediram, no entanto, o desenvolvimento da cooperação peninsular em áreas de interesse comum. Após a adesão em 1986, Portugal e Espanha encontram-se basicamente na mesma situação face à participação na Comunidade. Ambos são países do sul, com um grau de desenvolvimento económico semelhante e muito inferior àquele em que se encontra a maioria dos Estados membros, necessitando por isso de fortes apoios comunitários. Em termos do relacionamento externo, Portugal e Espanha trazem à Comunidade novas perspectivas, fruto das suas relações tradicionais com outras regiões, das quais se destaca a América Latina, região em relação à qual Portugal e Espanha têm congregado esforços significativos, contribuindo decisivamente para o reforço das relações entre as duas regiões.

### *União Europeia, unidade ibérica*

Em 1991, o futuro da Comunidade Europeia decide-se à mesa das conferências intergovernamentais. À conferência intergovernamental sobre a união económica e monetária junta-se a CIG sobre a união política, pois após os acontecimentos de 1989, finda a guerra fria, há uma percepção global de que a Comunidade Europeia tem que sofrer alterações profundas, para que lhe seja possível responder eficazmente a todos os novos desafios que se lhe deparam. O desmembramento do bloco de leste, o início dos processos de transição democrática, a unificação alemã, exigem da Comunidade um esforço acrescido e o desempenho de um novo papel na Europa.

As posições portuguesas e espanholas relativamente aos principais pontos em agenda no começo da CIG são muito distintas. Portugal aceita a moeda única, recusa o reforço dos poderes Parlamento Europeu, aceita a política externa e de segurança comum, mas condiciona a votação por maioria qualificada à paridade nas votações (um Estado, um voto), mantém-se muito reticente perante a criação de um pilar europeu de defesa, defende a coesão económica e social e a cidadania europeia, recusa liminarmente o objectivo federal. A Espanha, por seu lado, aceita a moeda única, o reforço de poderes do Parlamento Europeu, aceita o princípio da maioria qualificada na PESC, apoia a criação do pilar europeu de defesa, ameaça bloquear o acordo se no Tratado não estiver consagrada a coesão económica e social e aceita o objectivo federal.

Como se pode verificar, as linhas de fractura situavam-se essencialmente no domínio político. A vocação federal da Europa, tal como constava da proposta de tratado apresentada pela presidência luxemburguesa, era vista por Portugal, tal como pelo Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, como uma transferência inaceitável de poderes para Bruxelas. Portugal mantinha, ao lado do Reino Unido, a mesma reserva prudente face aos novos passos de transformação da UEO em pilar da segurança europeia, defendida pelo eixo Paris-Bona e por Madrid. Aceitaria o reforço do papel da UEO mas apenas enquanto pilar europeu da NATO<sup>20</sup>.

Ao aproximar-se a cimeira de Maastricht, a posição portuguesa sofre uma considerável mudança. O governo português percebe que lhe será difícil continuar ao lado do Reino Unido na recusa do aprofundamento político da Comunidade. A alteração das posições portuguesas tem também na sua origem o facto de, a 1 de Janeiro de 1992, se iniciar a presidência portuguesa. Portugal não estava interessado no prosseguimento da CIG, o que sucederia na falta de um acordo em Maastricht. No entanto, a sua falta de convicção europeísta impediu-o de alinhar ao lado do pelotão mais federalista, onde a Espanha se inseria.

O Tratado da União Europeia não é, no entanto, difícil de aceitar pelas autoridades portuguesas. Portugal vê consagrada no Tratado a coesão económica e social e a cidadania europeia, atingindo portanto os seus objectivos centrais. Por outro lado, a divisão formal do Tratado em pilares, transformando-se a Comunidade Europeia no primeiro pilar, que é o único com instituições verdadeiramente supranacionais, significa que a política externa e de segurança comum e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos são basicamente estruturas de cooperação. Esta divisão formal tem implicações directas no funcionamento dos dois novos pilares, que se mantêm totalmente na esfera intergovernamental. O Tratado acabou assim por consignar o gradualismo e a prudência que Portugal preconizava.

A cimeira de Maastricht consagra a Espanha como campeão dos países pobres. A batalha travada em torno da cidadania europeia e do Fundo de Coesão é totalmente protagonizada por Madrid que, aliando a sua defesa dos interesses dos países pobres do sul com posições marcadamente europeístas, adquire um estatuto muito mais importante no seio dos Doze, posição que, devido à sua indefinição relativamente à construção da Europa política, Lisboa não conseguiu alcançar. Agora, ultrapassada a etapa do «chegar a Madrid via Bruxelas», Portugal apercebe-se de que tem vantagens em «chegar a Bruxelas com Madrid».

Novos temas passam então a dominar as cimeiras ibéricas. Para lá de questões bilaterais, Lisboa e Madrid começam a concertar as respectivas posições europeias. O exemplo mais significativo é a Cimeira Ibérica do Funchal, realizada em Dezembro de 1992, na qual os dois países coordenam as posições para o Conselho Europeu de Edimburgo, onde estaria em discussão a aprovação do Pacote Delors II e do Fundo de Coesão. Para além da elaboração da estratégia a adoptar para a batalha de Edimburgo, das conclusões da Cimeira destaca-se a preocupação comum relativamente à subsidiaridade, expressando Portugal e Espanha o seu receio de que eventuais exageros na sua aplicação pudessem bloquear o funcionamento da Comunidade nas áreas em que uma intervenção colectiva se mostra mais benéfica que a simples abordagem a nível nacional. A política externa consta igualmente da agenda, designadamente a necessidade de aprofundar o diálogo mediterrânico e a preocupação de equilibrar a atenção prestada pela União Europeia aos seus vizinhos, realçando que a cooperação em relação ao Magreb é tão importante como a cooperação externa com a Europa central e de leste, tal como aliás consta das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, em Junho de 1992.

Nesta fase, Portugal parece ter superado a desconfiança face a Espanha. Sucedem-se as declarações relativas ao excelente momento das relações ibéricas, como as do primeiro ministro

Cavaco Silva: «Com posições largamente convergentes sobre as grandes questões europeias, o diálogo entre Portugal e Espanha é hoje mais fácil e produtivo. As nossas relações atingiram a velocidade de cruzeiro e têm uma dinâmica autónoma de considerável pujança»<sup>21</sup>. As relações entre os dois países já não são consideradas como meramente inerentes ao quadro comunitário, reconhecem-se-lhes fundamentos próprios e a solidariedade ibérica parece ter terreno para crescer.

No entanto, o excelente momento não vai durar muito. A crise económica instala-se na Europa, provocando sérias dificuldades a todos os países. Na União Europeia, o intenso debate gerado por Maastricht, as dificuldades da ratificação do Tratado, as negociações para o alargamento aos países da EFTA, deixam antever um acréscimo de situações de divergência. Ainda pouco sustentadas, as boas relações luso-espanholas vão sofrer alguns abalos e voltar a ocupar um lugar de destaque nas preocupações políticas portuguesas.

### **A confiança em recessão**

Após uma fase fulgurante no relacionamento entre Portugal e Espanha, tanto a nível bilateral como no seio da União Europeia, eis que regressa a turbulência. No entanto, apesar de voltarem a soar em Portugal as trombetas do inimigo espanhol, estas têm já um som diferente. Por parte do governo português, assiste-se a um refrear do entusiasmo face a Madrid, começando a aparecer sinais de desacordo, apesar de continuar a ser salientada a importância da manutenção de boas relações peninsulares. Mais do que uma efectiva afirmação das divergências ao nível dos dois Estados, assiste-se ao retomar do discurso anti-espanhol por parte de sectores da oposição portuguesa. Este tipo de discurso pretende ter sobretudo um impacto interno, isto é, pretende desgastar a imagem do governo acusando-o de não salvaguardar os interesses portugueses face a Espanha. Estas acusações têm-se baseado nos três temas centrais do actual relacionamento bilateral entre os dois países: o desequilíbrio da balança comercial portuguesa e o caso Totta-Banesto, que se incluem naquilo que genericamente se designa por *invasão económica espanhola*, e o plano hidrológico espanhol.

Confrontados com a presença crescente em Portugal de produtos espanhóis, de empresas espanholas, de bancos espanhóis, alguns sectores alertam para o facto de a Espanha estar a conseguir por via económica aquilo que nunca conseguiu por via militar: dominar o país.

Com a adesão à então Comunidade Europeia, os dois países iniciaram um processo de liberalização económica, de acordo com o estabelecido no Acto Único Europeu. As quatro liberdades essenciais para a formação de um mercado comum — pessoas, capitais, bens e serviços — introduzem necessariamente alterações nas relações entre os Estados, alterações essas que são mais profundas quando o nível de relacionamento anterior se caracteriza pela quase ausência de relações económicas. A liberalização económica tem assim um impacto profundo sobre o relacionamento luso-espanhol, que deve ser entendido sobretudo como o estabelecimento de relações económicas normais entre dois Estados vizinhos. De facto, a situação anterior à adesão à Comunidade é que pode ser considerada como peculiar. Um tão baixo nível de relacionamento entre dois países vizinhos, ainda por cima quando para Portugal a Espanha é o único país com o qual tem fronteiras

terrestres, é uma situação que encontra poucos paralelos. Se compararmos as relações económicas actualmente existentes entre Portugal e Espanha com as verificadas entre a Alemanha e a Áustria (que só será membro da União Europeia a partir de 1 de Janeiro de 1995), por exemplo, é possível constatar que o grau de integração destas duas economias é bastante mais forte<sup>22</sup>. Da mesma forma, é sobejamente conhecida a integração económica existente entre a Alemanha e a Holanda, ou entre os países Benelux.

O desenvolvimento das relações económicas luso-espanholas é assim fruto directo dos processos de abertura efectuados pelos dois países. Estes, por sua vez, estão directamente relacionados com a adesão à Comunidade, mas poderiam não estar. Actualmente, há diversos países no mundo que estão envolvidos em processos de liberalização das respectivas economias sem estarem envolvidos em processos de integração regional<sup>23</sup>. Assim, a liberalização é simultaneamente, no caso dos países ibéricos, uma consequência dos processos de integração e de globalização. Nesse sentido, a entrada de capitais ou de produtos em Portugal, sejam eles espanhóis ou de outra nacionalidade, tem exactamente o mesmo significado. Aliás, é sempre difícil saber qual a verdadeira origem dos capitais, uma vez que também uma parte significativa das empresas espanholas têm capitais de outros países.

As trocas comerciais sujeitam-se igualmente à liberalização económica. Dessa forma, o que interessa é a competitividade dos produtos e não a sua origem. As preocupações relativamente ao desequilíbrio da balança comercial luso-espanhola devem ter como ponto central a análise da menor capacidade de penetração dos produtos portugueses em Espanha, em vez de culpar os produtores espanhóis pela invasão do mercado português. As novas regras de funcionamento dos mercados internacionais tornam assim irrelevante qualquer tentativa de descortinar estratégias específicas de um Estado em relação a outro. É tão natural que os produtores e os investidores espanhóis encontrem em Portugal o seu mercado de expansão como o inverso<sup>24</sup>. Aqui, a questão que se coloca é o baixo grau de internacionalização do capital privado português, apesar de os dados confirmarem a tendência normal de expansão para o país vizinho.

Genericamente, estamos assim perante um quadro normal de relacionamento económico entre países vizinhos, num cenário internacional de globalização económica. As possibilidades de aproveitamento político interno é que variam, uma vez que falar de uma «invasão» francesa ou inglesa não teria o mesmo impacto político que falar de uma «invasão» espanhola. Assim, importa tentar perceber porque é que um discurso anti-espanhol é considerado relevante para o debate político interno e, mais especificamente, porque é que o maior partido da oposição, o Partido Socialista, resolveu utilizar este argumento para criticar a actuação do governo<sup>25</sup>. Basicamente, o PS acusa o governo de «vender» o país aos espanhóis, utilizando um discurso que raía, por vezes, um nacionalismo mais extremado.

A utilização deste tipo de argumentos por parte do PS pode ser entendida em termos da necessidade de diferenciação de estratégias políticas face ao governo. Na verdade, o consenso existente entre os dois principais partidos portugueses face à integração europeia e às opções de política externa de Portugal é muito grande, sendo assim difícil ao PS desenvolver um discurso de

oposição nestas matérias, actualmente fundamentais para o país. Mais do que uma reminiscência do perigo espanhol, o discurso socialista pode ser visto como o aproveitamento político de um mal-estar que se instalou em alguns sectores. Perante a recessão económica e as dificuldades de adaptação ao quadro gerado pela liberalização económica e pela competitividade, alguns sectores produtivos, sobretudo na agricultura e na pesca, ressentem-se da entrada de produtos espanhóis, mais competitivos, e começaram a ver afectadas as suas quotas no mercado interno. Igualmente relevante é a adesão do escudo ao sistema monetário europeu, em 1992, com a consequente dificuldade em utilizar alterações cambiais como forma de aumentar a competitividade externa. Assim, Portugal vê-se perante uma situação de entrada de produtos espanhóis, não suficientemente compensada pelo aumento das exportações. O ataque à actuação governativa face a Espanha feito pelo PS pode ser analisado como uma tentativa de capitalizar os sectores mais descontentes, aproveitando ao mesmo tempo o facto de a relação com Espanha ainda suscitar algumas susceptibilidades. Sem nunca pôr directamente em causa as consequências da liberalização económica, responsável por esta situação, o PS procura responsabilizar o governo pela falta de competitividade dos produtos portugueses, tanto no mercado interno como externo, mas, em vez de o fazer abstractamente, utiliza o argumento espanhol, provavelmente convencido de que os cidadãos ainda desenvolvem sentimentos anti-espanhóis. Resta saber até que ponto é que a utilização política de argumentos anti-espanhóis é consubstanciada pelas atitudes dos cidadãos, ou seja, se estes se sentem de alguma forma ameaçados.

O caso Totta-Banesto reveste-se de características particulares, uma vez que está em causa o funcionamento de algumas instituições portuguesas. Genericamente, a entrada de capitais do Banesto no processo de privatização do Banco Totta e Açores, controlando a maioria das acções, é ilegal, uma vez que a legislação portuguesa impõe tectos para a participação estrangeira no sistema financeiro. No entanto, a própria legislação portuguesa contraria a liberdade de circulação de capitais decretada pelo Acto Único Europeu. Desta forma, analisando a questão no âmbito estrito das relações luso-espanholas, estamos perante uma situação essencialmente política, onde mais uma vez está em causa a «invasão espanhola». A lógica inerente é sempre a mesma: mesmo que seja consequência directa da legislação comunitária, a entrada de capitais espanhóis será sempre politicamente inaceitável, na medida em que «os portugueses *já* estarão dispostos a aceitar que os Castelhanos venham a alcançar pela via do controlo económico o que ao longo dos séculos não conseguiram pela via militar»<sup>26</sup>.

O plano hidrológico espanhol é outro dos temas das relações bilaterais que provoca algum desconforto em Portugal. Os maiores rios portugueses têm origem em Espanha e a alteração, em território espanhol, de certos cursos de água tem implicações óbvias em Portugal, bem como, aliás, em algumas regiões espanholas, que já se pronunciaram contra o plano<sup>27</sup>. Se é certo que este assunto tem uma importância crucial, há sobretudo que não querer ver nele mais uma tentativa espanhola de controlar Portugal, desta vez através da água. As relações institucionais entre os dois Estados têm demonstrado vitalidade suficiente para resolver estas questões, sobretudo se forem encaradas numa perspectiva de diálogo. É certo que a elaboração do plano hidrológico por parte das autoridades espanholas revela uma certa atitude de ignorância relativamente a Portugal. No entanto, não é

sustentável exigir-lhes que tenham sempre em consideração as inúmeras susceptibilidades portuguesas. Numa base de entendimento normal e salutar entre Estados vizinhos, não é politicamente sustentável estar sempre a tentar encontrar intenções veladas no que faz o parceiro.

Assentam todos estes argumentos na ideia de que as autoridades espanholas estão a desenvolver uma estratégia, em concertação com as entidades económicas privadas, de controlo de Portugal. Para além de ser muito duvidosa a capacidade de controlo das autoridades espanholas sobre as empresas privadas, é igualmente questionável que as entidades espanholas estejam a tentar invadir Portugal ou sequer a tentar controlá-lo. Para se poder ter uma verdadeira relação de parceria com Espanha, tanto em termos bilaterais como face à participação dos dois países na União Europeia, é fundamental afastar estas ideias do pensamento político português. A Espanha deve ser encarada como qualquer outro país europeu e mais do que isso, como um parceiro privilegiado, uma vez que existem muitos interesses em comum.

## Debates pós-Maastricht

Após o difícil processo de ratificação, o Tratado da União Europeia entrou finalmente em vigor a 1 de Novembro de 1993, quando todas as atenções se concentravam já na sua revisão. Enquanto se procura implementar as alterações às estruturas europeias estabelecidas pelo Tratado de Maastricht, já o debate o ultrapassa, estando em fase de preparação a sua própria revisão, que terá lugar em 1996.

### **A reforma institucional da União Europeia**

Tudo indica que a conferência intergovernamental de 1996 será dominada pela discussão da reforma institucional da União. Concebida para uma comunidade de seis membros, a actual estrutura institucional está nos seus limites. Se, mesmo com doze Estados membros, o seu funcionamento é já difícil, a perspectiva de adesão dos países da EFTA e, posteriormente, da Europa central, torna a reforma das instituições uma questão incontornável que, a não ser resolvida, poderá mesmo provocar uma total paralisia institucional. Por outro lado, a própria aplicação do Tratado da União Europeia requer, por si só, um funcionamento institucional mais eficaz e, questão fundamental, mais democrático.

Perante a iminência da adesão de três ou quatro países (Áustria, Finlândia, Suécia e, mais improvavelmente, Noruega) antes da próxima conferência intergovernamental, surgiram nos finais de 1993 e paralelamente à entrada em vigor do Tratado novas movimentações tendentes a alterar o funcionamento das instituições comunitárias. Estas propostas vieram provocar uma clivagem no seio da União, entre os chamados países grandes e os países pequenos. Os países grandes (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), a que se junta a Espanha, receavam que o alargamento a quatro países pequenos pudesse vir a colocá-los em minoria e a transformar a União numa estrutura dominada por países pequenos. Os objectivos principais de uma reforma institucional a ser levada a efeito antes do alargamento estavam directamente relacionados com a alteração dos critérios para a formação de minorias de bloqueio, com o número de comissários e com a rotação das presidências. Algumas propostas apontavam, por exemplo, para que na formação das minorias de bloqueio estivessem dois países grandes e que os comissários dos países pequenos funcionassem numa base de rotatividade (alterando a atribuição automática de comissários a todos os Estados membros). Em

relação à presidência, os países grandes quiseram evitar a sucessão de pequenos Estados, pelo que vingaram as propostas para a alteração dos critérios de sucessão, tendo em vista a presença permanente de um dos grandes (incluindo a Espanha)<sup>28</sup> na *troika*<sup>29</sup>.

Os países pequenos, por seu lado, sustentavam que a reforma institucional só deveria ser levada a cabo em 1996, apoiando-se nas conclusões da cimeira de Lisboa, onde se declarava que a actual estrutura institucional poderia ser adaptada à participação de mais quatro Estados membros. Esta atitude dos países pequenos deve-se ao receio de, face às propostas mencionadas, virem a perder os direitos que actualmente detêm no quadro institucional da Comunidade.

Face a este debate, ressurgiram, inevitavelmente, divergências entre Portugal e Espanha. A posição espanhola no contexto europeu é de facto peculiar: tradicionalmente aliada dos pequenos Estados, e mesmo líder dos chamados «países da coesão», a Espanha vê-se agora confrontada com a necessidade de definir se é «o maior país dos mais pequenos, o mais pequeno dos grandes, um país do sul»<sup>30</sup>. Pelo contrário, a posição de Portugal no seio dos Doze é muito mais facilmente definível: Portugal é de facto um país pequeno, tanto em população como em rendimento, é um país do sul, um país periférico em relação ao centro comunitário. Mas serão estas diferenças, existentes não só entre Portugal e Espanha mas também entre muitos outros países, suficientes para estabelecer tipologias entre os Estados membros da Comunidade? Serão razão suficiente para criar, no seio de uma instituição que se caracteriza pela igualdade e pela solidariedade, clivagens profundas?

Em declarações a um jornal português<sup>31</sup> o secretário de Estado dos Assuntos Europeus espanhol, Carlos Westendorp, afirmou que o objectivo essencial da reforma institucional que a Espanha pretendia que fosse concretizada antes do alargamento era a manutenção dos equilíbrios existentes na União. Assim, a Espanha defendia a alteração na sucessão das presidências do Conselho por forma a garantir a permanência de um país grande na *troika*, optando por manter a estrutura da Comissão (dois comissários para os países grandes, um para os países pequenos). Em relação à formação das minorias de bloqueio, questão central para as autoridades espanholas, ela deveria preferencialmente manter-se nos 23 votos, com um mínimo de três países. O governo espanhol gostaria de ver adoptado um sistema paralelo de formação de minorias de bloqueio, estabelecido através de um critério populacional: um conjunto de três Estados, representando 25 por cento da população da Comunidade, poderia constituir uma minoria de bloqueio.

A posição portuguesa, claramente expressa através de um artigo do ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso<sup>32</sup>, foi de oposição frontal a qualquer alteração ao funcionamento institucional da Comunidade antes da Conferência Intergovernamental de 1996. O governo português sustentou que o alargamento deve conduzir a uma mera adaptação mecânica das instituições, tal como sucedeu em 1986, com a adesão de Portugal e da Espanha. Opondo-se claramente ao estabelecimento de uma tipologia de países grandes e países pequenos, Durão Barroso salientou igualmente o facto de, após o complicado processo de ratificação do Tratado de Maastricht, ser prematuro estar a iniciar tão depressa um novo processo, com implicações tão vastas.



O governo espanhol não defendeu a grande alteração institucional antes de 1996, sendo assim menos visível a divergência entre os dois países. No entanto, o que importa de facto analisar é a *lógica* subjacente à modéstia das propostas espanholas, comum, aliás, às sustentadas por outros Estados membros, bem como a que se encontra subjacente à forte oposição portuguesa. Para isso é necessário tentar responder a algumas questões.

O que é um país grande e um país pequeno, no contexto europeu? Quais são os critérios para estabelecer esta distinção? Decide-se que um país é grande ou pequeno de acordo com a população, o rendimento, ou o território? O actual debate aponta para o reforço do critério populacional, que é, aliás, aquele que já está em vigor na atribuição dos votos ponderados. O critério populacional faria sentido se o Conselho fosse um órgão de representação dos cidadãos mas, actualmente, ainda é um órgão de representação dos Estados. Ao querer utilizar-se o critério populacional, sem um reforço efectivo da supranacionalidade e da representação dos cidadãos, corre-se o risco de criar no seio da União Europeia uma divisão entre Estados, pondo em perigo uma das ideias centrais do processo europeu, a igualdade dos Estados. A época da balança de poderes na Europa já passou e as lembranças que dela restam não são propriamente felizes.

Porque é que um país grande tem necessariamente que desempenhar uma melhor presidência do que um país pequeno? Até ao momento, a história da Comunidade Europeia não autoriza uma leitura deste tipo e afirmações como as atribuídas a Londres<sup>33</sup> — considerando ridículo que o chefe do governo do grão-ducado do Luxemburgo seja o interlocutor dos Estados Unidos quando assume a presidência — não lhe conferem, pelo contrário, maior validade. Mais uma vez se torna a recorrer ao argumento da representação das populações. A presença constante de um país grande na *troika* asseguraria uma representação de mais cidadãos. Para além da duvidosa capacidade representativa da *troika*, invocar a este propósito a representação dos cidadãos é um falso argumento. O problema é a participação dos cidadãos no processo europeu e todo o debate gerado por Maastricht provou que essa é, sem dúvida, a questão central. Presumir que tal questão se resolve com «representações» da população nas presidências ou com distinções entre países grandes e pequenos nas maiorias qualificadas é uma ilusão, que os cidadãos não vão certamente partilhar.

A análise destas questões levanta uma pergunta essencial: que reforma institucional e com que objectivos? A reforma institucional da União Europeia deve ter como principal objectivo a superação do défice democrático<sup>34</sup>. A actual realidade europeia demonstra um afastamento entre os cidadãos e as lideranças políticas,<sup>35</sup> uma progressiva erosão do apoio ao projecto europeu. Os cidadãos sentem que as decisões são tomadas cada vez mais longe, que não têm participação real no processo de construção da União Europeia. Perante esta preocupação legítima, os governos optam frequentemente por acenar com o fantasma de Bruxelas e o poder dos eurocratas, e por ocultar que o poder de decisão, pertence, quase exclusivamente, ao Conselho, ou seja, aos Estados. O problema da participação dos cidadãos não se resolve através da correspondência entre o número de habitantes de um país e o seu peso no processo de tomada de decisões. A ponderação dos votos no Conselho reflecte essa realidade, e não é certamente por isso que os cidadãos se sentem representados.

Pensar a reforma institucional em termos da distinção entre países pequenos e grandes, baseia-se, tanto para uns como para outros, numa mesma lógica inerente: *a renacionalização do processo europeu*, por oposição à supranacionalidade. Enquanto Estados, os países grandes querem aumentar o seu poder, e os países pequenos querem manter o poder de que são detentores. O exemplo inglês é, a este respeito, muito elucidativo. Pouco adepto da construção da Europa política e do reforço das estruturas supranacionais, o Reino Unido sempre se mostrou reticente à alteração do funcionamento institucional da Comunidade. No entanto, quando o debate se começa a processar em termos de países grandes e pequenos, a sua posição modifica-se e passa a defender a urgência da reforma. Sendo um país grande, a sua posição no seio da Comunidade ficaria fortemente reforçada.

A posição portuguesa, no fundo, não difere muito. Assumindo-se plenamente como país pequeno, embora recusando a designação, e não estando particularmente interessado no reforço da supranacionalidade, só lhe resta defender o *statu quo*. Ao rejeitar qualquer alteração ao funcionamento institucional antes do alargamento aos países da EFTA, Portugal espera, na CIG de 1996, poder estabelecer com os novos Estados membros uma aliança que impeça a diluição dos pequenos, tanto face aos grandes como face a um eventual acréscimo de supranacionalidade.

Toda esta problemática tem reflexos evidentes nas relações luso-espanholas. Perante as óbvias diferenças existentes, isto é, sendo Portugal um país pequeno e a Espanha um país grande, a formação de uma clivagem nestes moldes altera um dos dados essenciais para a superação da desconfiança entre os dois países: a igualdade enquanto parceiros na Europa. A perspectiva de Portugal e Espanha virem a ter poderes diferentes na União é um factor que reforça o renascimento da tese do «perigo espanhol». Talvez mais do que para qualquer outro Estado membro, a reforma institucional adquire em Portugal uma importância extrema, na medida em que em jogo está não só o seu papel na União, mas também o futuro das relações com Espanha, temendo-se sobretudo uma diferenciação dos poderes atribuídos aos dois países no contexto da União Europeia.

### **Perspectivas para 1996**

As mais recentes propostas surgidas relativamente ao futuro da União Europeia, provenientes da França e da Alemanha, são já um prenúncio do tipo de questões que irão, certamente, estar no centro do debate na CIG de 1996. Perante os desafios colocados pelos alargamentos e pela necessidade de manutenção da coesão entre os Estados membros e dos objectivos da integração, é fundamental, para além de todas as questões relativas à reforma institucional, debater igualmente a futura arquitectura da União Europeia.

Tanto o documento do grupo parlamentar da CDU/CSU alemã<sup>36</sup> como a proposta de Edouard Balladur<sup>37</sup> apontam para a institucionalização de uma Europa a diversas velocidades, ou seja, a formação de grupos de países que participam em diferentes políticas e em diferentes estruturas no seio da União. O ponto central seria a capacidade de os Estados cumprirem os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht relativamente à passagem para a

terceira fase da União Económica e Monetária. Ao núcleo dos Estados da moeda única corresponderia igualmente um maior nível de integração política e mesmo de segurança e defesa.

Portugal e Espanha não cumprem os critérios de convergência e está ainda em dúvida se os cumprirão em 1996, o que, actualmente, parece ser uma meta difícil de atingir. No entanto, a Espanha é explicitamente mencionada no documento alemão como um dos países que deverá ser envolvido no processo, logo que tal seja possível. Contrariamente, Portugal não é sequer referido no documento, situação que partilha unicamente com a Grécia. A ausência de referência a Portugal parece assim indicar que, por parte dos parceiros europeus, existe uma percepção diferenciada face à capacidade e à vontade de participação no processo europeu dos dois países.

Como vimos, a Espanha adoptou, desde a adesão, uma atitude muito interveniente no processo europeu, assumindo posições de alinhamento frequente com o eixo franco-alemão e declarando incessantemente o seu empenhamento na construção da Europa política. Portugal, por seu lado, adoptou uma atitude muito mais reservada, sendo frequentemente associado às posições do Reino Unido. Se é hoje claro que as posições portuguesas se alteraram, sobretudo com as negociações do Tratado da União Europeia e com a presidência portuguesa em 1992, essa alteração não se traduziram ainda na assunção de uma atitude mais interveniente no conjunto do processo europeu. Após a presidência do Conselho e findas as negociações do Pacote Delors II, Portugal parece ter regressado a uma posição menos interveniente no processo, não contribuindo para os grandes debates que já se travam no seio da União. A estrita posição de manutenção do *statu quo*, patente sobretudo quanto à reforma institucional, não contribui para um acréscimo do poder negocial do país e, muito pelo contrário, remete-o para uma situação de expectativa, ficando totalmente dependente das posições entretanto avançadas por outros Estados. De facto, não basta afirmar a vontade política de participação no aprofundamento do processo europeu, é necessário igualmente demonstrá-la de forma inequívoca.

A reacção ao documento da CDU/CSU é elucidativa da atitude defensiva assumida por Portugal. Tanto o primeiro ministro<sup>38</sup> como o ministro dos Negócios Estrangeiros<sup>39</sup> declararam que Portugal não aceitaria uma Europa a diversas velocidades e sustentaram que a única forma de aprofundar a União Europeia é manter a coesão dos Doze, sendo estes o «núcleo duro» da Europa<sup>40</sup>. No entanto, embora fosse esta de facto a evolução desejável, ela é, neste momento, a menos provável. Por um lado, o próprio Tratado da União Europeia estabelece, no que à União Económica e Monetária diz respeito, a possibilidade de velocidades diversas<sup>41</sup>. Desde 1992, uma das preocupações centrais do governo, presente na maioria dos discursos das autoridades portuguesas, é a necessidade de Portugal estar no «pelotão da frente» da integração europeia, uma demonstração clara de que há consciência de que alguns Estados membros vão avançar primeiro do que outros, nomeadamente no que à terceira fase da união económica e monetária, a moeda única, diz respeito. Por outro lado, o actual funcionamento de algumas áreas da União, nomeadamente em matéria de política externa e de segurança comum, e tendo em consideração a futura adesão de três novos Estados membros com estatuto de neutralidade, indica a necessidade de que, pelo menos, os Estados que não desejarem intervir não impeçam os outros. Tanto a proposta de Edouard Balladur

como o documento alemão apontam claramente para a necessidade de reforçar a acção externa da União, referindo-se explicitamente o primeiro à necessidade de reforçar a cooperação militar, o que ultrapassa claramente o estabelecido no Tratado de Maastricht. Esta é, sem dúvida, uma das áreas mais sensíveis para uma eventual participação portuguesa num núcleo duro, uma vez que Portugal continua a considerar que a PESC deve manter-se como política de cooperação, portanto de âmbito exclusivamente intergovernamental. Por outro lado, o próprio carácter necessariamente mais «federal» — no sentido de uma maior integração — de uma estrutura deste tipo é uma condicionante para Portugal, que continua a defender «a construção gradual de uma identidade comum, preservando o equilíbrio entre a entidade europeia e os conceitos ainda actuais de Estado-nação e de soberania nacional»<sup>42</sup>. No entanto, a manutenção desta atitude cautelosa não tem impedido Portugal de participar plenamente no processo europeu e, paulatinamente, as posições portuguesas têm vindo a aproximar-se das que são defendidas por países tradicionalmente mais empenhados na prossecução de uma união política.

A Espanha, por seu lado, não põe obstáculos a uma maior integração entre os Estados membros, sendo inclusivamente favorável à criação de uma estrutura institucional de tipo federal, com o reforço da dimensão política da União. A Espanha tem demonstrado de forma bastante clara a sua vontade política de participação no projecto europeu e o único obstáculo, segundo os pressupostos do documento da CDU/CSU, é o não cumprimento dos critérios de convergência. Assim, parece à partida reunir muito melhores condições para a inclusão num grupo de países caracterizado pela existência de um maior grau de integração.

Portugal e Espanha podem voltar a encontrar, face a este debate, significativos pontos de convergência. A defesa da construção de uma Europa democrática, que não se restrinja única e exclusivamente aos equilíbrios macroeconómicos, pode ser uma plataforma de entendimento entre os dois países, o que será certamente relevante para a preparação da conferência intergovernamental de 1996.

Os dois países têm demonstrado uma vontade política que, para além das diferenças já referidas, lhes possibilita uma coordenação de esforços tendo em vista a CIG de 1996. Ambos participam em todas as políticas da União, bem como em todas as instituições de segurança europeia. Se, até aqui, as reticências postas por Portugal ao desenvolvimento da identidade europeia de defesa e ao reforço do papel da UEO poderiam ser um obstáculo ao empenhamento português na construção da Europa política, a evolução das posições e a maior importância atribuída a esta instituição são actualmente um dado adquirido. A nomeação de um observador junto do comando do Eurocorpo, a candidatura portuguesa ao cargo de secretário-geral da UEO e a disponibilização das forças adstritas à NATO para acções no quadro da UEO<sup>43</sup>, são indicações claras da evolução das posições portuguesas e da vontade de participar mais activamente na segurança e defesa europeia.

Portugal e Espanha devem opor-se à construção de uma Europa que se baseie única e exclusivamente nos critérios da moeda única. Sem dúvida que a terceira fase da UEM é extremamente importante, e os dois países devem prosseguir esforços no sentido de nela poderem

estar presentes tão cedo quanto possível. No entanto, seria extraordinariamente prejudicial para Portugal e Espanha, tendo em consideração as diferenças que ainda os separam dos restantes países europeus, verem-se constringidos a ficar de fora do novo processo europeu. Convém ter presente que a geometria variável é, de facto, a hipótese mais provável para o desenvolvimento da União. Como tal, não deveria ser rejeitada à partida, nem por Portugal nem por Espanha, quanto mais não seja porque, se assim não for, restará então como hipótese mais provável a formação única e exclusivamente de uma vasta área de comércio livre, com os inconvenientes que tal regressão acarretaria para os dois países. A inclusão da fórmula de geometria variável no processo europeu significa que o que verdadeiramente deve estar presente é a vontade e a capacidade política dos Estados na prossecução dos objectivos da União. Tanto Portugal como Espanha têm demonstrado vontade e capacidade, razão pela qual têm argumentos para lutar pela inclusão num futuro núcleo duro.

Finalmente, Portugal e Espanha partilham a vontade de não construir uma Europa fechada ao Sul, razão pela qual a sua participação activa ao nível da política externa e de segurança comum é muito importante. Para além da constante necessidade de salientar a importância que a União deve dar ao Mediterrâneo, em paralelo com o apoio à Europa central e de leste, é igualmente essencial garantir o empenhamento da União na relação com África e com a América Latina. De facto, a convergência luso-espanhola nasce igualmente da partilha de uma certa visão da Europa e do seu lugar no mundo<sup>44</sup>. A dimensão de relações externas dos dois países é um importante factor estruturante das próprias sociedades, sendo uma das mais significativas contribuições da península para o próprio desenvolvimento do projecto europeu. Uma União Europeia fechada sobre si mesma, concentrada exclusivamente no espaço europeu não será certamente o espaço de democracia e de solidariedade que Portugal e Espanha preconizam.

## A convergência necessária

Se o processo de democratização e de adesão à Comunidade Europeia permitiu uma nítida aproximação entre Portugal e Espanha, restam ainda arestas por limar. O processo de transição e consolidação da democracia, ao por termo às políticas isolacionistas e nacionalistas, gerou a base indispensável para o desenvolvimento das relações bilaterais. A integração europeia criou um novo quadro de relacionamento entre os dois Estados, proporcionando uma melhoria de relações políticas e económicas sem paralelo. No entanto, este novo quadro gera igualmente apreensões em Portugal, agravadas pelo facto de o tradicional complexo português ainda não ter sido suficientemente superado e de as atitudes das autoridades espanholas continuarem a ser olhadas com alguma desconfiança. Se é certo que as relações políticas e institucionais entre os dois Estados estão desbloqueadas, permitindo um diálogo que se tem revelado muito frutuoso, há ainda, em Portugal, alguns obstáculos a transpor. A relação ibérica ainda não está suficientemente estruturada para que seja encarada com normalidade uma diferença de posições entre os dois países que, como se verificou, tem tendência a agravar-se em períodos economicamente menos prósperos.

Tanto em termos bilaterais como em termos europeus, é fundamental que Portugal e Espanha desenvolvam uma relação de parceria, baseada na convergência de interesses. Tal como na relação com todos os outros parceiros europeus, os interesses comuns são, certamente, muito mais fortes que as divergências, e como tal devem ser avaliados. A lógica estática da História que aponta para a Espanha como eterno inimigo de Portugal, sem ter em conta que a Espanha é, tal como Portugal, um país democrático e plenamente integrado nas instâncias internacionais, deve ser definitivamente posta de lado. A possibilidade de um conflito armado com Espanha está hoje totalmente fora de questão, mas a manutenção de um discurso de «invasão espanhola» não é certamente muito tranquilizadora, por mais que se saiba que é exclusivamente para consumo interno. Por outro lado, é fundamental encarar com naturalidade as divergências, normais, existentes entre Estados, sejam eles vizinhos ou não. O facto de Portugal e Espanha participarem nas mesmas instâncias internacionais não significa que defendam sistematicamente as mesmas posições, mas o que é fundamental é que cada divergência não se sobreponha aos múltiplos interesses comuns. A este propósito, convém recordar que Portugal não é o único país com relações delicadas com um vizinho com um poder maior. Analisando as relações entre a Alemanha e a Áustria e entre os Estados Unidos e o Canadá, Harald van Riekhoff<sup>45</sup> salienta que austríacos e canadianos parecem ser

afectados por uma espécie de neurose que faz com que se sintam menosprezados, considerando que a sua existência é sistematicamente ignorada pelo seu parceiro. Por outro lado, os parceiros mais pequenos têm uma maior tendência para enfatizar os aspectos problemáticos da relação, em vez de salientarem os benefícios. As atitudes portuguesas face a Espanha podem ser interpretadas da mesma forma, com a diferença, substancial, de que os dois países estão integrados na União Europeia, o que proporciona condições objectivas muito melhores para a superação dos complexos. Importa, assim, aproveitar o novo quadro de relacionamento para superar as desconfianças.

Face ao desenvolvimento do processo europeu, importa igualmente valorizar a parceria ibérica, sobretudo em função do debate que já está em curso relativamente à CIG de 1996. Aqui, estará em discussão a futura arquitectura europeia, e os dois países têm uma palavra a dizer, da qual não deverão abdicar. Face às ideias já avançadas, importa sobretudo contribuir para o debate, elaborando novas propostas que tenham em conta as posições de Portugal e Espanha. Actualmente, mais do que ser pequeno ou grande país, importa sobretudo ter consciência dos desafios que se colocam à Europa, tentando encontrar soluções que possibilitem o desenvolvimento do projecto europeu, o que é, seguramente, um interesse comum aos dois países. Se a grande diferença entre Portugal e Espanha é o tamanho, muito maiores e mais importantes são as similitudes: são dois Estados do sul da Europa, menos desenvolvidos economicamente, empenhados na construção europeia, com relações privilegiadas com outras regiões do mundo. A construção de uma Europa aberta, solidária e democrática, assente na diversidade e na aceitação da diferença, seja ela interna ou externa ao espaço europeu, são objectivos comuns que devem sobrepor-se à inconstância das relações entre dois Estados vizinhos.

## Notas

1. Franco Nogueira, *Juízo Final* (Lisboa: Ed. Civilização, 1992), p. 97.
2. Ver Josep Sánchez Cervelló, *A Revolução Portuguesa e a Sua Influência na Transição Espanhola, 1961-1976* (Lisboa: Assírio & Alvim, 1993), p. 331 e segs.
3. Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une Nation*, Obras Completas, vol. I, p. ??.
4. Sobre a ascensão de Filipe II de Espanha ao trono português, cf. Mafalda Soares da Cunha, «A questão jurídica na crise dinástica», in José Mattoso (dir.) *História de Portugal* (Lisboa: Círculo de Leitores), Vol. III, pp. 552-573.
5. Eduardo Lourenço, «Portugal — Identidade e Imagem», in Lourenço, *Nós e a Europa ou as duas razões* (Lisboa: INCM, 1990), p. 17.
6. Josep Sánchez Cervelló, op. cit, pp. 334-338.
7. Id. ibidem, p. 345.
8. José Calvet de Magalhães, "Portugal na Europa: o caminho certo", *Estratégia - Revista de Estudos Internacionais*, Lisboa, IEEI, no. 10-11, pp. 9-34.
9. Para a análise dos efeitos da negociação simultânea ao nível económico, ver José Luís da Cruz Vilaça, "A economia dos países ibéricos", *Estratégia - Revista de Estudos Internacionais*, Lisboa, IEEI, no. 1, 1986, pp. 121-145.
10. Fernando Morán, *España en su sitio* (Madrid, Plaza Janes/Cambio16, 1990).
11. Ver José Medeiros Ferreira, *Um Século de Problemas - As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia* (Lisboa: Livros Horizonte, 1989), pp. 75-77.
12. João de Deus Pinheiro, «Grandes Eixos da Política Externa no Portugal de Hoje, Lisboa, MNE, 1988.
13. João de Deus Pinheiro, op. cit., p.18.
14. João de Deus Pinheiro, «Notas sobre Questões Actuais de Política Externa», MNE, 1989.
15. Para mais informações sobre as relações comerciais anteriores à adesão, José Luís Vilaça, op. cit., e Guy Clausse, «Integración Ibérica en la Integración Europea? La ampliación meridional de la CEE y las futuras relaciones económicas luso-españolas», *Revista do ICE*, Junho de 1985, pp. 71-86.



16. Evolução das trocas comerciais entre Portugal e Espanha (milhões de contos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
imp.	40,250	71,681	118,060	176,927	251,409	309,551	351,347	366,963	343,120
exp.	97,971	157,060	230,601	336,582	434,113	514,437	602,572	677,809	670,795
saldo	57,721	85,379	112,655	159,655	182,704	204,886	251,225	310,846	327,675
coef. cober-tura	41,08%	45,64%	51,36%	52,57%	57,91%	60,17%	58,31%	54,14%	51,15%

Fonte: Estatísticas do Comércio Externo, ICEP

17. Ver Jaime Gama, *Política Externa Portuguesa 1983-1985*, Lisboa, MNE, 1985, pp. 109-110.

18. João de Deus Pinheiro, *op. cit.*, p. 36.

19. Alberto Gil Ibañez, «Spain and European Political Union» in Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union - Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht, EIPA, 1992, pp. 99-114.

20. Sobre as posições portuguesas na CIG de 1991 ver o memorando da delegação portuguesa in Finn Laursen, Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union... op cit.*, pp. 304-312.

21. A. Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo*, Lisboa, INCM, 1993, p. 138.

22. Cf. Georg Winkler, «The impact of the economy of the FRG on the economy of Austria», in Harald von Riekhoff, Hanspeter Neuhold (eds.) *Unequal Partners - A comparative analysis of relations between Austria and the Federal Republic of Germany and between Canada and the United States*, Boulder - Oxford, Westview Press, 1993, pp. 153-167.

23. O Chile, por exemplo, encontra-se nesta situação.

24. Sobre a perspectiva espanhola relativamente às relações económicas bilaterais, ver *El País*, suplemento Negocios, 25 de Setembro de 1994.

25. Sobre a ameaça espanhola no discurso do PS, ver nomeadamente *Diário de Notícias*, 19 de Setembro de 1994, *Expresso*, 26 de Março de 1994.

26. Manuel José Homem de Mello, «Juridicamente correcto — politicamente inaceitável», *Diário de Notícias*, 28 de Agosto de 1994.

27. Como é o caso de Castilla-La Mancha, que se opõe ao desvio de água do rio Tejo. Cf. *Financial Times*, 27 de Julho de 1994.

28. No quadro comunitário, a Espanha é considerada como país médio, detendo somente oito votos, enquanto a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido têm dez votos. No entanto, a sua dimensão — e a sua postura política — coloca a Espanha no «clube dos grandes».

29. O Conselho Europeu de Bruxelas (10 e 11 de Dezembro de 1993) alterou a sucessão das presidências por forma a garantir, a partir de 1998, a presença de um país grande na troika.

30. *Público*, 27 de Novembro de 1993.

31. Idem.
32. J. M. Durão Barroso, «Uma Certa Ideia de Europa», *Público*, 25 de Outubro de 1993.
33. *El País*, 21 de Setembro de 1993.
34. Cf. AA.VV., *TEPSA report on institutional adaptations necessary for an enlarged community*, Brussels/Bonn, Junho de 1992.
35. O «não» do primeiro referendo dinamarquês é desta separação um exemplo explícito.
36. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, *Reflections on European Policy*, Bona, 1 de Setembro de 1994.
37. Entrevista ao *Le Figaro*, 30 de Agosto de 1994.
38. *Agence Europe*, 12 de Setembro de 1994.
39. *Público*, 12 de Setembro de 1994; *Agence Europe*, 5 de Outubro de 1994.
40. Numa resenha das reacções de diversos países ao documento da CDU/CSU, um editorial da *Agence Europe* (no. 6321 de 23 de Setembro de 1994) caracterizava a posição defendida por Cavaco Silva como a mais comovente.
41. Art. 109-J e 109-K do Tratado da União Europeia.
42. J.M. Durão Barroso, *Agence Europe*, 5 de Outubro de 1994.
43. Fernando Nogueira, «As Opções e Razões de uma Nova Política de Defesa Nacional», *Nação e Defesa*, no. 71, Julho-Setembro de 1994, p. 37.
44. Álvaro Vasconcelos, intervenção no seminário *La Nueva Europa y América Latina - Perspectivas de Portugal y España*, Casa de America/IEEI, Madrid, 8-9 de Outubro de 1992.
45. Harald von Riekhoff, Hanspeter Neuhold, *Unequal Partners.. op.cit.*, p.5.