

# VALOR ACRESCENTADO DA PRESENÇA DE PORTUGAL E ESPANHA PARA A UNIÃO EUROPEIA

Araceli MANGAS MARTÍN\*  
e Nuno SEVERIANO TEIXEIRA\*\*

## I. INTRODUÇÃO DE CARÁCTER GERAL

O nosso balanço dos 25 anos de presença dos dois países ibéricos na União Europeia (UE) parte de uma abordagem pouco usual. Não é um inventário sobre as dificuldades e os benefícios económicos, sociais e políticos que a adesão a esta organização internacional teve para os dois Estados em 1986. A abordagem assenta precisamente na perspectiva oposta. O que trouxeram os Estados ibéricos ao processo comum de integração? De que forma enriqueceram os valores, o acervo e a projecção da integração?

O segundo aspecto original, o método de reflexão, foi comum aos três grandes temas em que se escora esta iniciativa das Representações Permanentes de UE em Lisboa e Madrid. Promoveu-se um debate para reflexão, aberto ao público em geral, através de um fórum na Web<sup>1</sup> (entre Janeiro e Junho de 2011), bem como um debate presencial, que teve lugar no Porto, restrito a um grupo de personalidades mas que, no entanto, foi transmitido e disponibilizado na Internet durante algum tempo.

A exposição seguinte é, pois, tributária dos contributos valiosos que os cidadãos e as personalidades trouxeram ao debate e que, de forma muito resumida, nela se integram.

As nossas reflexões são abordadas em dois grandes capítulos, relativos aos contributos para o próprio processo de integração (*ad intra*) e aos contributos para a dimensão externa da UE (*ad extra*).

## II. O CONTRIBUTO PARA O REFORÇO DA INTEGRAÇÃO (*AD INTRA*)

### 1. Lealdade ao ideal europeísta

Se bem que nos possamos reportar a séculos passados (a partir do século XVIII e dos seus iluminados), as sociedades de Portugal e Espanha almejaram durante as ditaduras de Salazar e Franco fundear a Península Ibérica na Europa, garante de liberdade, democracia e bem-estar<sup>2</sup>. Portugueses e espanhóis desejavam associar-se ao

---

\* Professora de Direito Internacional Público e Relações Internacionais da Universidade de Salamanca.

\*\* Professor de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>1</sup> [http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index\\_pt/](http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_pt/)

<sup>2</sup> Fernández Sebastián, J., Fuentes, J.F., em «La idea de Europa en la España del siglo XX», *Claves de Razón Práctica*, 2006, n.º 159, pp. 42-5, apresentam um resumo histórico relativamente a Espanha; no

processo de unidade europeia devido à íntima relação entre o princípio democrático e a integração. É de destacar que o apoio à integração não era exclusivo da classe política. Tanto em Espanha como em Portugal, o compromisso europeu contava com o amplo apoio da opinião pública e era partilhado pelas elites intelectuais, políticas, sindicais e empresariais. Todos viam na Europa a garantia da democracia e a única via para se inserirem no mundo<sup>3</sup>.

Ao contrário de outros alargamentos, a adesão de Portugal e Espanha não enfraqueceu a construção europeia nem lhe retirou homogeneidade. Os dois países ibéricos têm sido parceiros leais que partilham com os seis fundadores as mesmas percepções e os mesmos compromissos e que, por conseguinte, nunca puseram em causa as finalidades da integração nem o seu método. O velho dilema europeu entre alargamento e aprofundamento provou ser superável aquando da adesão de Portugal e Espanha às «antigas» Comunidades Europeias. Ambos os países, como defendeu António Vitorino no Porto, compensaram a síndrome da periferia com uma estratégia baseada na presença no coração da Europa. Manuel Marín sustentou a ideia de que a nossa obsessão tinha sido estar no centro do processo de decisão comunitária.

O facto de estar perto dos Estados fundadores e de ser leal não obstou à defesa dos interesses nacionais, algo que todos os Estados-Membros fazem, em particular os grandes Estados. Não era incompatível com o europeísmo mais radical do núcleo duro da integração e havia alguma legitimidade em fazer valer perante os outros Estados que a nossa lealdade merecia que os nossos interesses fossem tidos em conta. E, em geral, há que reconhecer que as nossas expectativas de democracia e bem-estar foram amplamente satisfeitas.

A lealdade ibérica foi bem e generosamente compensada pelas Instituições e pelos Estados-Membros na Europa dos 15 e até 1995. A nossa atitude colectiva de confiança no ideal europeu foi muito positiva para o reforço da União perante as atitudes desconfiadas dos novos membros do Centro e Leste da Europa. Nem antes nem depois houve um alargamento com membros tão dedicados e empenhados em apoiar o reforço da própria União<sup>4</sup>.

## **2. Participação e contribuição para o projecto político europeu**

---

que diz respeito a Portugal, consultar Costa Pinto, A., Severiano Teixeira, N., «From Africa to Europe: Portugal and European integration», Costa Pinto, A. and Severiano Teixeira, N., *Southern Europe and the Making of European Union*, Social Sciences Monographs, Columbia University Press, NY, 202, pp. 3-40.

<sup>3</sup> Da vasta bibliografia que descreve o processo de integração ver, por exemplo, Bassols, R., *Veinte años de España en Europa*, Ed. Biblioteca Nueva y Estudios de Política Exterior, Madrid, 2007. Para um balanço em dados quantificados, consultar *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2006; *Spain in the European Union, The first Twenty Five years (1986-2011)*, Miami-Florida, European Union Center, 2011. Para uma análise comparada de Portugal e Espanha no contexto do processo de integração, ver Royo, S, (Dir.) *Portugal, Espanha e a Integração Europeia*, ICS, Lisboa, 2005; García-Pérez, R. y Lobo-Fernandes, L, (Coord.) *España y Portugal, Veinte años de integración europea*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2007; García-Pérez, R. y Rodríguez T., (coords.), *Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia*, Tribuna, Lisboa, 2011.

<sup>4</sup> Como sublinha Ángel Viñas, a Espanha é um membro exemplar: não tem pretensões de hegemonia, defende os seus interesses no quadro da defesa dos interesses comuns a todos, não tenta manipular a construção europeia como a França ou o Reino Unido, é mais construtiva do que a Itália e não teve nunca a atitude inibitória da Alemanha («España y la UE. Una reflexión a los 20 años de la adhesión», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 4, Set-Dez., 1966, p.75).

A perspectiva do impulso ibérico ao projecto político europeu propiciou um interessante debate no fórum virtual dos cidadãos<sup>5</sup> e no fórum presencial que reuniu diversas personalidades<sup>6</sup>.

Os dois países cumpriram os seus deveres para estar em tempo útil tanto no Sistema Monetário Europeu como, mais tarde, na União Económica e Monetária. Aderiram aos Acordos de Schengen para contribuir para a supressão física das fronteiras e a eliminação dos controlos fronteiriços. Recorde-se que outros Estados-Membros levantaram obstáculos a essas duas grandes construções e conseguiram manter-se à margem (os *opting out* do Reino Unido e da Dinamarca no caso do euro, a recusa sueca relativamente à moeda única, o regime especial do Reino Unido e da Irlanda no sistema de Schengen, as reticências da Dinamarca no âmbito da PESC...). Aquando da negociação do Tratado de Maastricht, nunca colocámos entraves às reformas impulsionadoras do projecto europeu.

É relativamente fácil catalogar as iniciativas defendidas e executadas por Portugal e Espanha nestes 25 anos. Espanha teve iniciativas importantes como a criação do estatuto da cidadania da UE. Ou como a execução de políticas de solidariedade (a coesão económica, social e territorial) através dos fundos estruturais ou a preocupação com as regiões ultraperiféricas, políticas estas de que tirámos partido, como referiu Paz Andrés, mas que implicaram um claro aprofundamento da própria União. Nas reformas de Amsterdão<sup>7</sup>, impulsionámos a criação do espaço de liberdade, segurança e justiça e a comunitarização do Acordo de Schengen, bem como a supressão do asilo político entre Estados-Membros.

Em todas as reformas, para além de terem uma participação muito activa, Espanha<sup>8</sup> e Portugal<sup>9</sup> (Acto Único, Maastricht, Amsterdão, Nice, a gorada Constituição Europeia e o Tratado de Lisboa) foram favoráveis ao aumento dos poderes do Parlamento Europeu e, em geral, de todas as reformas que tentavam conseguir mais e melhor Europa. Aquando das presidências ibéricas do Conselho Europeu, impulsionámos grandes iniciativas, como a Estratégia de Lisboa, no passado, e a actual Estratégia 2020<sup>10</sup>. Ambos os países defenderam a necessidade de uma política externa e

---

<sup>5</sup> O fórum virtual prosseguido nas páginas Web das duas Representações da UE em Portugal e Espanha pode ser consultado em língua espanhola em [http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index\\_es/viewforum.php?f=3](http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_es/viewforum.php?f=3) e em língua portuguesa em [http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index\\_pt/](http://forums.ec.europa.eu/25AnosUE/index_pt/).

<sup>6</sup> O fórum que se realizou no Porto em 11 de Abril de 2011 contou com a presença das seguintes personalidades: Margarida Marques, António Vitorino, Manuel Marín, Paz Andrés Saénz de Santa María, Francisco Aldecoa Luzárraga, Esther Barbé Izuel, António Costa Pinto, Carlos Gaspar, Maria Carrilho, Teresa Gouveia, Paloma Biglino Campos, Fernando García Casas, Álvaro Rodríguez Bereijo, Ana Santos Pinto, Teresa de Sousa, José Maria Brandão de Brito, António Sobrinho, Agustín Ulied e Manuel Campos; o debate foi moderado por Nuno Severiano Teixeira e Araceli Mangas Martín.

<sup>7</sup> É um facto que Espanha (juntamente com vários Estados-Membros, alguns deles grandes, como o Reino Unido) travou por razões objectivas e de interesse geral o aumento da votação por maioria qualificada enquanto não se alterasse a reponderação dos votos dos Estados.

<sup>8</sup> Esther Barbé considera que, de modo geral, a Espanha quis marcar a sua presença de forma activa e adoptou um papel de primeiro plano; inclusive nas matérias de votação por maioria qualificada, a Espanha «is a realist integrationist» («Spain: realist integrationism» en Algeri, F.; Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Europa Union Verlag, Bonn, 1996, p. 376; ver ainda, da mesma autora, *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999.

<sup>9</sup> Há, contudo, que reconhecer que, ao contrário de Espanha, «As far as deepening is concerned, Portugal is going to maintain the cautious attitude: not being in the front line, but also not being in the back line» (Seabra, M. J., «Portugal: prudent pragmatism», in Algeri, F., Regelsberger, E. (eds.), op. cit. p. 292.

<sup>10</sup> Ver Aldecoa, F., González Alonso, L. N., Guzmán Zapater, M. (Coords.), *La presidencia española de la Unión en 2010*, M. Pons, Madrid, 2009.

de segurança comum e participaram activamente nas operações de gestão de crises. A participação activa e as iniciativas de portugueses e espanhóis no debate sobre o falhado tratado constitucional foram exemplares. Nas palavras de Francisco Aldecoa, trouxemos revitalização, resgatámos o modelo original e demos-lhe novo ímpeto, renovando as suas aspirações políticas. A nossa iniciativa de coesão económica e social abriu o caminho aos novos Estados-Membros de Leste. Como frisou Paloma Biglino, a Europa não era apenas uma garantia para ter democracia mas para a aprofundar e nós contribuímos para o reforço democrático da Europa (cidadania e Carta).

Figuras políticas, da política interna e europeia, projectaram a sua capacidade política e intelectual sobre o processo europeu. A par de líderes com a envergadura de François Mitterrand ou Helmut Kohl, sobressaíam Felipe González e Mário Soares com ideias e liderança. E. Barón, J.M. Gil Robles e J. Borrell incitaram o Parlamento Europeu a ocupar o espaço legislativo. António Vitorino legou um testemunho histórico à legitimidade democrática da UE pela forma como impulsionou a Carta dos Direitos Fundamentais, a cooperação judicial civil e penal e a cooperação penal. Manuel Marín abriu a UE à América Latina e a própria União aos cidadãos e às famílias através do Programa Erasmus, e a nomeação de Javier Solana como alto representante para a PESC constituiu outro reconhecimento. Demos grandes personalidades às instituições e aos projectos europeus.

Creio que, ao contrário de algumas adesões anteriores e posteriores, Espanha e Portugal desempenharam desde a sua entrada na UE um papel muito positivo no amadurecimento do ideal europeu. Trouxemos europeísmo e conferimos à Europa uma identidade renovada. A nossa história e cultura deram à UE a possibilidade de recuperar uma identidade mais genuinamente europeia, alcançando um maior equilíbrio entre o Norte e o Sul.

Portugal e Espanha, as respectivas populações e elites, identificaram o projecto europeu com o projecto nacional, fizeram da Europa o seu próprio projecto nacional e com ele tentaram esconjurar os demónios internos. Os dois povos ibéricos conseguiram deixar de ser periferia, tomaram consciência da sua secular identidade europeia e apropriaram-se do ideal europeu.

Não obstante, a participação activa de ambos os membros nem sempre foi comum. Não se pode dizer que tenhamos procurado adoptar posições comuns. Não foi fácil nem usual articular acções concertadas, pelo menos não de forma sistemática, como se depreende das afirmações de A. Vitorino, Teresa Gouveia e Paz Andrés e da própria prática das cimeiras luso-hispanas, mais centradas nas relações bilaterais do que na agenda europeia. Nesta matéria, os cidadãos dos nossos países desejam uma aliança estável das nossas posições e dos nossos governos na UE e na América Latina<sup>11</sup>.

Quisemos saber se a defesa dos interesses europeus nos tinha permitido defender adequadamente os interesses nacionais. Tal como referiu Esther Barbé (Universidade Autónoma de Barcelona), não é fácil avaliar como se pode harmonizar os interesses nacionais e europeus e como se pode quantificar uns e outros; um indicador possível seria determinar o contributo da presença de um Estado na UE para o próprio PIB. Mas há outros que não são abrangidos por essas fórmulas, por exemplo, o reconhecimento de um Estado através de determinadas nomeações. Ou ainda, como assinala E. Barbé, a criação de um Fundo de Coesão, que serve interesses nacionais e a construção da Europa a partir do princípio da solidariedade. Por um lado, de um ponto de vista normativo, é-se um «rule maker», construtor de normas e políticas, ainda que também,

---

<sup>11</sup> *Barómetro de Opinión Hispano-Luso (BOHL)*, 3ª ed., 2011, Centro de Análisis Sociales de la Universidad de Salamanca e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa (<http://casus/usal.es/BOHL>).

de um ponto de vista racionalista-realista, se possa afirmar que se é o principal beneficiário material da mesma. Há, pois, uma interacção mútua continuada entre a defesa do interesse próprio e a construção de um espaço comum em torno de princípios, valores, normas, etc. Tira-se ou não partido das políticas europeias? Nos Eurobarómetros, está implícito – afirmou Esther Barbé no Fórum do Porto - um claro europeísmo espanhol e português, que mostra em simultâneo que os cidadãos apreciam as vantagens da presença, de onde se infere uma harmonia entre os interesses nacionais e europeus. Também Paz Andrés observa que, no seu entusiasmo europeísta, ambos os países souberam conjugar interesses nacionais e europeus.

O próprio processo de atribuição do exercício de direitos soberanos ocorre quase paralelamente ao crescimento dos nossos Estados na democracia: o reforço e a consolidação da regeneração política, económica e social das nossas sociedades são concomitantes à contribuição para o projecto europeu com mais Europa, demonstrando que se pode avançar no processo de integração ao mesmo tempo que se reforçam internamente as estruturas estatais.

Aprofundando esta perspectiva que nos permite ver a relação entre interesses nacionais e europeus, examinemos os temas que preocupam os cidadãos, à luz dos Eurobarómetros<sup>12</sup>, quando pensam na Europa e no seu próprio país. É sintomático que, em relação à Europa, os problemas económico-monetários (desemprego, crise, dívida pública elevada), a luta contra o crime e o controlo e a gestão da imigração sejam os que mais preocupam os cidadãos dos 27 Estados (espanhóis e portugueses não divergem dos outros cidadãos europeus). Quando se centram nos problemas nacionais, ressaltam os problemas económicos (na sua vertente de desemprego, situação económica e subida dos preços)<sup>13</sup>, o sistema de saúde, a insegurança e a imigração, embora haja variações na intensidade da inquietação<sup>14</sup>. Para os cidadãos espanhóis, as três principais preocupações são a situação económica (66%), o desemprego (54%) e, em menor medida, a imigração (12%)<sup>15</sup>. Para os portugueses, a situação económica e o desemprego<sup>16</sup>.

Pode deduzir-se a partir de uma série de quadros<sup>17</sup> que há zonas comuns nas preocupações nacionais e europeias: uma boa parte das preocupações nacionais é europeia, ainda que possa haver nuances significativas entre um Estado e outro. Assim, não há dicotomia ou oposição entre os interesses nacionais e os europeus. Essa proximidade que os cidadãos esperam da Europa e do próprio Estado marca uma visão cada vez mais utilitarista da Europa como instrumento para resolver problemas. Não importa a Europa concretizadora dos grandes projectos políticos e dos mitos, mas sim a Europa instrumental. Esta é uma mudança importante na razão de ser actual da UE.

Outro aspecto distinto, e é relevante assinalá-lo, é o facto de o apego à Europa de portugueses e espanhóis ter diminuído à medida que a crise ganhava força e de ser perceptível um sentimento de dúvida e de crítica desde que os efeitos da crise começaram a fustigar os cidadãos. Tal como referiu José Maria Brandão de Brito, para além disso, a crise feriu as classes médias que estão na base da sua construção. É

---

<sup>12</sup> Eurobarómetro Standard 74, publicado em Fevereiro de 2011, realizado em Novembro de 2010 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_publ\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_fr.pdf)

<sup>13</sup> O desemprego preocupa 79 % dos espanhóis, 55 % dos portugueses e 30 % dos alemães. A situação económica, 60 % dos espanhóis, 50% dos portugueses e 19 % dos alemães. (*ibidem*, p. 17).

<sup>14</sup> *Ib.*, p. 19.

<sup>15</sup> Eurobarómetro Standard 74, Relatório Nacional, Espanha, Outono de 2010, publicado em Fevereiro de 2011, p. 7.

<sup>16</sup> Eurobarómetro Standard 74, Relatório nacional, Portugal, Outono de 2010, publicado em Fevereiro de 2011, p. 3.

<sup>17</sup> Eurobarómetro Standard 74, *cit.*, p. 23.

evidente que a crise de confiança dos cidadãos tem muito a ver com a falta de funcionalidade e a perda de vigor da própria UE.

### 3. O contributo de duas línguas mundiais

As nossas línguas, português e espanhol, são seguramente um contributo fundamental para a União. O espanhol, tal como figura nos Tratados e na Constituição espanhola, não é apenas a língua de 47 milhões de europeus... mas sim a língua de mais de 400 milhões de pessoas no mundo e, portanto, a língua *européia* mais falada no mundo (como primeira língua). O português não é a língua de 10 milhões de europeus, à semelhança do checo, do húngaro ou do sueco, mas sim a língua de cerca de 240 milhões de seres humanos<sup>18</sup>.

As duas línguas ibéricas não têm apenas uma importância numérica esmagadora em função dos seus falantes quando comparadas com línguas como o francês, o alemão e restantes línguas oficiais: são duas das cinco línguas mais usadas do mundo (quer o chinês quer o hindí são falados apenas num país) e, em concreto, o espanhol é a segunda língua de comunicação ou presença internacional, sendo também a segunda mais falada no mundo ocidental e a quarta no mundo<sup>19</sup>.

Ambas as línguas e culturas têm uma indústria e um mercado significativos e uma considerável projecção científico-filológica e literária na opinião pública e no mundo académico, para além de serem duas línguas demograficamente em expansão (nos EUA, no Brasil e, em geral, na América Latina – a área linguística mais extensa do mundo)<sup>20</sup>.

As línguas espanhola e portuguesa são dois grandes activos que consideramos não terem sido suficientemente valorizados. As instituições da UE não tomaram em consideração que ambas as línguas têm uma dimensão *mundial* relativamente à profusão de línguas oficiais da UE sem qualquer transcendência para além das fronteiras dos respectivos Estados-Membros.

Estes dados traduzem a necessidade de reivindicar um maior respeito e visibilidade pelas instituições europeias em todas as suas acções: como língua dos seus funcionários do Serviço Europeu para a Acção Externa, nos seus relatórios, publicações, Internet, etc. Contra a mesquinhez da UE para com estas duas línguas mundiais e, em particular, para com o espanhol que é língua oficial em mais de meia centena de organizações internacionais mundiais e de âmbito regional.

Embora formalmente o princípio da diversidade linguística seja aplicável a par do princípio fundamental da igualdade dos Estados e das suas línguas (artigos 3.º, n.º 3, 4.º, n.º 2, e 55.º, n.º 1, do TUE e artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais), não é

---

<sup>18</sup> É falado em: Portugal, Brasil, Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Há também falantes em Macau e em algumas zonas da Índia (Goa, Damão e Diu e Dadrá e Nagar Aveli) e no Sri Lanka. Ver <http://observatorio-lp.sapo.pt/pt/dados-estatisticos/falantes-de-portugues>.

<sup>19</sup> Aguilar Zinser, A.: «Globalidad en español», *Reforma*, 6 de Outubro de 2000.

<sup>20</sup> Reveladora da arbitrariedade e mesquinhez europeias para com as nossas línguas foi a declaração do falecido Presidente Mitterrand ao Parlamento Europeu em 1995, solicitando políticas activas da União para proteger línguas como a francesa porque, em seu entender, só duas culturas tinham a força suficiente para sobreviver por si só: a anglo-saxónica e a hispânica. («Europa, oportunidad para la lengua española», IV Congresso internacional da língua espanhola, Cartagena das Índias, 2007 ([http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion\\_2/26/baron\\_enrique.htm](http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion_2/26/baron_enrique.htm))).

essa a realidade prática<sup>21</sup>, e qualquer pessoa pode comprovar que o trilinguismo predomina não só nos trabalhos internos das Instituições (justificável apenas em trabalhos internos entre funcionários europeus e na sua presença exclusiva) como também na presença de delegações nacionais e na Internet. Quando os cidadãos europeus apresentam uma petição na sua língua oficial, é prática habitual que a contestação seja redigida em inglês, desrespeitando a letra do Tratado que determina que a resposta seja dada na língua do autor da petição (artigo 24.º *in fine* do TUE). A UE aplica critérios restritivos e pouco objectivos, baseados na riqueza dos Estados e no volume da população nativa, que favorecem a França, a Alemanha e o Reino Unido, em detrimento de um *multilinguismo* controlado que pudesse ter em conta critérios objectivos baseados nas línguas europeias cujo conhecimento está mais difundido na Europa e no mundo e que podem projectar e dar visibilidade à UE no exterior.

O respeito pela diversidade não existe na prática e, por conseguinte, não existe também a transparência nem a devida proximidade em relação a todos os cidadãos da União<sup>22</sup>. Não há outra língua europeia com o nível de difusão e o estatuto internacional do espanhol e, no entanto, o tratamento - cada vez mais frequente<sup>23</sup> - não pode ser mais discriminatório. A marginalização destas duas línguas mundiais faz-nos pensar que, uma vez mais, a União vive muito aquém dos seus meios e das suas possibilidades no mundo.

#### 4. O futuro da participação de Espanha e Portugal no novo contexto europeu

Enquanto moderadores, perguntámos como poderiam os dois países ibéricos impulsionar o projecto político e se, da sua perspectiva, os povos ibéricos acreditam que a UE ainda tem um projecto político para o século XXI. Para Paloma Biglino há ainda tarefas por realizar em conjunto; ambos os países têm muito que fazer em matéria de aprofundamento, tanto nas suas próprias democracias, como na União. Aprofundar não significa atribuir mais competências à UE: há que aprofundar a nível das políticas e do respeito pela subsidiariedade; Espanha e Portugal devem propiciar uma presença mais activa dos cidadãos, assegurando, em simultâneo, mais transparência e responsabilidade dos poderes públicos nacionais e europeus. Com efeito, Bruxelas não pode ser uma torre de marfim com uma única visão central dos problemas, a da direcção franco-alemã e britânica. Tem que ter uma óptica mais pluralista e mais sensível à periferia. Teresa Gouveia crê que, para além daquilo que a crise tornou manifesto, temos vastas

---

<sup>21</sup> Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Novembro de 2008 – *Itália/Comissão*, processo T-185/05 - que anula várias decisões da Comissão de publicação de ofertas de emprego apenas nas línguas alemã, francesa e inglesa.

No acórdão do TJUE de 16 de Dezembro de 2004, *Espanha/Eurojust*, processo C-160/03, o Advogado-Geral Poiares Maduro afirma nas suas conclusões que a diversidade linguística é uma expressão específica da pluralidade constitutiva da União Europeia. Uma boa declaração formal sem contrapartida real.

<sup>22</sup> Ver, neste contexto, o relatório «Um desafio salutar. Como a multiplicidade de línguas poderia consolidar a Europa» (2008) elaborado por um grupo de personalidades, também conhecido por «Relatório Maalouf» ([http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_pt.pdf)). Ver Elera, A., «El lugar de la diversidad e igualdad lingüísticas en el régimen lingüístico de la Unión Europea», in *Revista Española de Derecho Comunitario* n.º 75, 2005, pp. 381-408; Pérez Vidal, A., «La identidad del español en la Unión Europea: multilingüismo, políticas lingüísticas y traducción», <http://www.esletra.org/html/programa.php>.

<sup>23</sup> O último episódio do conluio foi a autorização do Conselho «Competitividade», de 10 de Março de 2011, de uma cooperação reforçada (evitando uma votação por unanimidade) no domínio da criação da protecção da patente unitária europeia que só pode ser registada em inglês, francês e alemão. A Espanha e a Itália lutaram durante 10 anos para evitar essa marginalização, propondo como alternativa o inglês como língua única. A Espanha recorreu junto do Tribunal de Justiça da União Europeia da decisão do Conselho da UE que autoriza uma cooperação reforçada para a criação da patente unitária.

possibilidades de trabalho em conjunto, sobretudo no quadro das relações externas (missões militares, influência sobre países árabes – ver *infra*-).

No entanto, à margem da nossa cooperação e do impulso nas relações externas, Portugal e Espanha devem advogar o regresso ao método comunitário e ao seu sistema normativo, incluindo a clássica harmonização de legislações, face à aventura falhada do etéreo «método aberto de coordenação», no qual se marginaliza o Parlamento e o Tribunal de Justiça, e a Comissão se limita a funções de supervisão. Ambos os países devem também consultar-se e coordenar-se tendo em vista cooperações reforçadas em matérias centrais propícias à integração, atendendo às cooperações reforçadas casuísticas, periféricas e mais que surpreendentes empreendidas quanto ao divórcio e à patente unitária (em que Portugal e Espanha tiveram posições distintas).

É bem sabido que a razão fundamental da construção europeia foi forjar a paz inviabilizando novas guerras entre europeus. Ora, hoje em dia, isto já não é um objectivo mas sim uma realização, parte do acervo comum. Há já anos que os europeus perseguem novas razões que dêem sentido e legitimem a actual União Europeia num mundo que mudou profundamente. Os objectivos da UE no quadro internacional, que se desloca de um ponto de vista económico e político em direcção ao Pacífico, têm que estar em consonância com a nossa época. Os objectivos formais do artigo 3.º do TUE não colmatam a ausência de objectivos arrojados e é este vazio que retira legitimidade ao projecto europeu.

Quando questionámos o destino e a viabilidade de Espanha e Portugal fora da UE e, mais concretamente, se era possível imaginar o que teria acontecido caso a UE não tivesse existido, ou se deixasse de existir<sup>24</sup>, as respostas no fórum virtual foram eloquentes. Sem dúvida «... estaríamos numa geoestratégia muito diferente... a tradição de golpes, ditaduras e lutas internas chegaria aos tempos actuais...» (António Moutinho). Graças à presença na UE foi possível «...recuperar dos desvarios de certas políticas e pôr cobro aos excessos em certas decisões, especialmente no âmbito económico. Em resumo, sem a Europa o cenário espanhol teria muitas debilidades e perspectivas sempre mais incertas» (Juan A. Falcón Blasco).

Também Manuel Marín não vislumbra futuro para Espanha e Portugal fora do quadro europeu para desempenhar um papel na globalização. Não temos capacidades suficientes em nenhuma perspectiva. Além disso, o mundo nem sequer é eurocêntrico. Aproveitámos muito bem estes 25 anos; outra coisa é que não tenhamos sabido rentabilizar socialmente esta recente história de sucesso. Como já se disse, a lealdade ibérica foi bem e generosamente compensada pelas Instituições e pelos Estados-Membros na Europa dos 15 e até 1995. No entanto, a partir do momento em que se perfilaram no horizonte os subsequentes alargamentos que reforçaram o Norte e o Leste<sup>25</sup>, o Sul foi perdendo força e, ao mesmo tempo, levantou-se um vento de desconfiança que desembocaria na designação pejorativa de «Club Med». Hoje é notória a forte dose de prepotência que tende a menosprezar os Estados do Sul de média dimensão com um claro abandono das questões e uma suposta ineficácia, um descontrolo dos riscos e uma incapacidade de previsão. Manuel Marín reconheceu que, na Europa, reina a lei do vazio, aquilo que alguém deixa é ocupado por outros sem pedir licença; a segunda lei é a atribuição de um estereótipo, porque quem é objecto de um estereótipo é obrigado a defender-se. Por esse motivo, Marín advoga que sejamos

---

<sup>24</sup> Como no recente livro de Nicole Gnesotto, *Un monde sans Europe?*, Ed. Fayard, Paris, 2011.

<sup>25</sup> Os vários alargamentos e outras vicissitudes levam Carlos Gaspar a questionar o antigo núcleo virtuoso dos Seis: «les Six ou encore "le noyau historique" de la construction européenne en est-elle devenue le modèle infidèle? («Portugal e a crise europeia», in *Portugal y España en la Europa del Siglo XX*, Fundación Academia Europea de Yuste, 2005, p.26).

sérios, rigorosos e firmes, trabalhando em conjunto. No entanto, o futuro é muito difícil; digerir os últimos alargamentos é difícil, quase impossível. Temos de estar mais no centro e ultrapassar a condição de novos-ricos para evitar despertares dramáticos. Devemos voltar a ocupar o vazio que deixamos e rejeitar os estereótipos sobre os Estados do Sul.

A crise fez não só com que os parceiros europeus repescassem a velha imagem dos vadios do Sul que andaram a viver acima das suas possibilidades, como também com que a opinião pública da Península Ibérica se queixasse de que a Europa só faz promessas e exige sacrifícios, o que pode conduzir à perda de lealdade e ao afastamento em relação à Europa.

A debilidade institucional, em especial da Comissão desde o início do século, e a falta de liderança política a nível nacional tornam o futuro incerto. O «coração» da Europa está debilitado com tantos alargamentos e essa falta de dinamismo prejudica os Estados de média dimensão, para quem uma Comissão forte e independente sempre constitui o melhor aliado. Não se pode ignorar que hoje há uma visão crítica na opinião pública e nos meios de comunicação, motivada pela falta de liderança da Comissão, sempre dependente de um arrogante e ineficaz conjunto de Estados.

No fórum virtual, Juan Antonio Falcón Blasco assinalou que «...A crise financeira e económica actual, mas sobretudo o desaparego das novas gerações em relação ao objectivo do pan-europeísmo, minam a possibilidade de que a Europa receba um impulso da base social para avançar», se bem que, com certo optimismo, não se descarte que «a pressão económica e política das novas potências emergentes do planeta...venha despoletar uma inevitável reactivação do projecto europeu».

Num quadro internacional muito transformado e com uma arquitectura institucional enfraquecida, a UE vai perdendo impulso político, originalidade e capacidade de resposta e evolução. Portugal e Espanha vivem momentos de grande incerteza entre a sua população mas o futuro não se garante com a demolição de Schengen, o protecționismo e a falta de solidariedade ou o impossível regresso às moedas nacionais. Para os dois países ibéricos, a Europa é o problema e a solução.

### **III. OS CONTRIBUTOS PARA A DIMENSÃO EXTERNA DA UNIÃO (AD EXTRA)**

As políticas externas dos dois estados ibéricos têm sido, tradicionalmente, definidas por dois triângulos em que os três vértices representam as três áreas do seu interesse estratégico nacional. Para Portugal: a Europa; o Atlântico e os países de expressão portuguesa – África e Brasil. E para Espanha: a Europa; o Mediterrâneo e a América Latina<sup>26</sup>.

Ora, desde a entrada de ambos os países na Comunidade Europeia, que o vértice superior de ambos os triângulos é ocupado pela Europa e é essa dimensão europeia que constitui a prioridade das suas políticas externas e procura influenciar as outras dimensões e rentabilizar essas relações. Isto é, Portugal e Espanha têm procurado não só colocar na agenda europeia as suas áreas de interesse estratégico nacional, como também transformar-se em interlocutores preferenciais da Europa junto dessas áreas

---

<sup>26</sup> Veja-se para o caso português Severiano Teixeira, N., «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa» in *Relações Internacionais*, nº 28, Dezembro 2010, pp. 51-60; e para o caso espanhol, Pereira, J.C., *La Política Exterior de España*, 2ª ed. Ariel, Barcelona, 2010.

regionais. Dito de outro modo, valorizar a sua posição na Europa através das suas relações privilegiadas extra-europeias e valorizar a sua posição nessas áreas regionais através da sua pertença europeia.

Neste quadro, para além do discurso político e diplomático, no quadro a União Europeia, o mecanismo institucional que permitiu, efectivamente, o desenvolvimento desses objectivos foi o exercício das Presidências rotativas do Conselho da União Europeia, que ambos os países ibéricos souberam aproveitar e concretizar com sucesso para Portugal (1992; 2000; 2007) e Espanha (1989; 1995; 2002; 2010) e valor acrescentado para as relações externas da União. Estão neste caso as relações entre a União Europeia e a América Latina, o Mediterrâneo e Médio Oriente e África.

## 1. A América Latina

É certo que as relações entre a Comunidade Europeia e a América Central são anteriores à integração dos dois países ibéricos e remontam a 1984 e à tentativa de aproximação através do chamado Diálogo de São José<sup>27</sup>. Mas é indiscutível que a entrada de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia, em 1986, marca uma viragem nas relações da Europa com a América Latina e no interesse comunitário pelas questões latino-americanas. E é, hoje, claro que, entre 1986 e 2011, os marcos históricos da relação da União Europeia com a América Latina tiveram, sempre, a marca de Espanha e Portugal.

A América Latina não é a prioridade da política externa nem de Portugal, nem de Espanha. E em ambos os países a política latino-americana não é, totalmente, europeizada nem se esgota no quadro europeu. Pelo contrário, tanto Espanha quanto Portugal desenvolvem essa relação em dois espaços distintos: um primeiro, próprio e bilateral com cada um dos países; e um segundo, sim, no quadro da União Europeia e, neste caso, procurando apresentarem-se como interlocutores privilegiados: Espanha para a generalidade do espaço regional, Portugal, fundamentalmente, para o Brasil.

Mas sem dúvida, que a evolução das relações e a aproximação da União Europeia à América Latina foi, em boa medida, resultado das iniciativas políticas e diplomáticas dos dois países ibéricos.

Desde os processos de negociação para a adesão à CEE que Espanha e Portugal tentaram incluir o continente latino-americano nas estratégias a adoptar pela União Europeia<sup>28</sup>. E no Tratado de Adesão, por iniciativa espanhola, foram, mesmo, anexas duas declarações sobre a América Latina, enquanto Portugal quis fazer valer a sua relação com o Brasil<sup>29</sup>. De um lado como de outro, a prioridade não era, no momento, a América Latina e sem medidas concretas de carácter político ou económico estas

---

<sup>27</sup> Palomares, G, «España y la relación euro-parlamentaria con América Latina: balance de una década 1986-1995», in Molina del Pozo, *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Editorial de Estudios Ramón Aceres, Madrid, 1995, pp. 207-220.

<sup>28</sup> Arenal Moyúa, C. del., «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», *Documento de Trabajo n.º 36*, Real Instituto Elcano, Julho de 2009.

<sup>29</sup> A Declaração Comum de intenções relativa ao desenvolvimento e à intensificação de relações com a América Latina e a Declaração do Reino de Espanha sobre a América Latina.

Vejam-se, Arenal Moyúa, C. del., «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones», In *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 8,1, 2011, p. 80 e Carvalho, Th. «Portugal e as Relações Brasil/União Europeia» in *Relações Internacionais*, Março 2011, pp. 91-100.

primeiras posições dos países ibéricos ficaram-se por um plano, meramente, declaratório<sup>30</sup>.

Um segundo momento de aproximação foi protagonizado pela primeira presidência espanhola do Conselho, em 1989, em que Espanha tentou a institucionalização de uma relação política e económica entre Europa e América Latina e a criação de um Fundo Europeu de Garantia para a questão das dívidas dos países latino-americanos. Esta segunda tentativa não teve melhor sucesso que a primeira. A conjuntura internacional não era favorável. E, pouco depois, a Europa saía da guerra fria e a prioridade das prioridades voltava-se para o Leste.

Perante a falta de interesse e de apoio europeu para as relações com a América Latina, a política externa espanhola lança um outro quadro multilateral, alternativo à Comunidade Europeia, para as relações latino-americanas: a ideia da Comunidade Ibero-Americana de Nações e a institucionalização das Cimeiras Ibero-Americanas. Portugal apoiou e participou desde o primeiro momento, a Cimeira de Guadalajara, em 1991<sup>31</sup>.

Os anos 90 foram marcados por uma mudança nos contextos internacional e regional e por uma nova aproximação entre as duas áreas regionais, sob sucessivos impulsos de Portugal em Espanha.

Na primeira presidência portuguesa do Conselho da União, em 1992, é assinado em Brasília, o Acordo-Quadro entre o Brasil e a União Europeia. E durante a presidência espanhola, em 1995 e com o seu apoio, a Comissão Europeia lançou uma iniciativa estratégica para reforçar a associação entre a União Europeia e a América Latina<sup>32</sup> cuja primeira Cimeira viria a realizar-se no Rio de Janeiro, em 1999.

Na década de 90 a União Europeia promoveu processos de integração regional à sua imagem e o nascimento do Mercosul, em 1991, na América Latina, permitiu uma mudança de paradigma nas relações entre duas áreas regionais. Isto é, na segunda metade dos anos 90, a União Europeia desenvolveu uma estratégia regionalista e um modelo de aproximação comum para as relações inter-regionais, assente nos dois actores que se acreditava serem homólogos: a União Europeia e o Mercosul.

Essa dinâmica continuou na primeira década do século XX. E os esforços de Espanha e Portugal também. Em 2002, a presidência espanhola consolidou essa associação estratégica e realizou a segunda Cimeira União Europeia/América Latina. Em 2007, a presidência portuguesa realizou a primeira Cimeira União Europeia/Brasil e estabeleceu a parceria estratégica com o Brasil<sup>33</sup>. E, finalmente, em 2010, sob presidência espanhola são relançadas as negociações com o Mercosul.

E apesar disso, as relações União Europeia/América Latina permanecem bloqueadas. Provavelmente, é chegado o momento de mudar, de novo, de paradigma. A conjuntura internacional e regional aconselha uma mudança de modelo nas relações

---

<sup>30</sup> Martínez, A; Crespo, I; Jerez, A, «Entre Europa y Iberoamérica: el discurso político de los gobiernos españoles» in Roy, J. e March, J.A., *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, 1996.

<sup>31</sup> Arenal Moyúa, C. del, «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones», In *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8,1, 2011, pp. 71-101.

<sup>32</sup> Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, «União Europeia/América Latina: actualidade e perspectivas para o reforço da associação (1996-2000)», COM (95) 495, final 23 de Outubro de 1995.

<sup>33</sup> Veja-se, Fonseca, C., «O Brasil na Europa», In *Relações Internacionais*, 17, IPRI-UNL, Março 2008, pp. 39-42.

entre a União Europeia e a América Latina. E a estratégia regionalista e a aproximação genérica e comum, deve articular-se com uma estratégia bilateral e uma abordagem diferenciada, escolhendo os interlocutores privilegiados e as alianças úteis para o reforço das relações entre as duas áreas regionais<sup>34</sup>.

Neste contexto, assume, hoje, particular relevância a emergência do Brasil, não só como potência regional, chave para as relações com todo o continente latino-americano, mas também como potência de dimensão global. Os Estados Unidos entenderam-no e desenham uma estratégia para as relações com o Brasil<sup>35</sup>. A União Europeia deu um primeiro passo com a estratégia União Europeia/Brasil, assinada na presidência portuguesa, em 2007<sup>36</sup>. Mas o peso futuro do Brasil na cena internacional obrigará, certamente, que venha a reforçar-se<sup>37</sup>.

Ora, neste novo paradigma, Portugal e Espanha podem, uma vez mais, desempenhar um papel relevante. Os laços históricos, o diálogo ibero-americano e as relações bilaterais de ambos os países ibéricos constituem um instrumento fundamental para uma nova estratégia de aproximação entre Europa e América Latina e, seguramente, um valor acrescentado para a presença internacional da União Europeia.

## 2. O Mediterrâneo

Ao contrário do que sucede com a América Latina, geograficamente, afastada e em que o interesse europeu é de natureza, essencialmente, económica e comercial, o Mediterrâneo é fronteira Sul da Europa e constitui a sua vizinhança próxima. Consequentemente, o interesse estratégico da União Europeia no Mediterrâneo é de natureza, completamente, diferente e vai muito para além das razões, estritamente, económicas, alargando-se às esferas política e de segurança. Constitui, por isso, uma prioridade incontornável para a acção externa da União Europeia.

Portugal e Espanha, enquanto Estados da faixa Sul da Europa e por isso, particularmente, sensibilizados para a importância do Mediterrâneo na esfera regional europeia, têm desempenhado um papel relevante nesse sentido e participado activamente, no quadro da União Europeia, nas diversas iniciativas políticas que procuram promover o diálogo entre as duas margens do Mediterrâneo. Ambos os países ibéricos participam em todos os *fora* multilaterais mediterrânicos e são membros fundadores da cooperação euro-mediterrânica. Aliás, ao contrário das políticas latino-americanas em que ambos os países preservam o seu espaço próprio no plano bilateral

---

<sup>34</sup> Arenal Moyúa, C. del, «Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?», *Documento de Trabajo n.º 36*, Real Instituto Elcano, Julho de 2009, p. 20.

<sup>35</sup> Veja-se o Relatório da Task Force «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations» do Council on Foreign Relations que, além de reconhecer a sua actuação do Brasil na América do Sul reconhece também a sua actividade na política mundial, recomenda que «este período seja visto como uma oportunidade para o Brasil e os Estados Unidos aprofundarem a sua parceria através de laços governamentais e económicos mais abrangentes». Cfr. AAVV, «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations», Independent Task Force Report n.º 66, Council on Foreign Relations, Julho 2011. Disponível em: [http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil\\_TFR\\_66.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_TFR_66.pdf).

<sup>36</sup> Para uma análise mais detalhada do papel de Portugal na aproximação do Brasil e da CEE, vd, Carvalho, Th., «Portugal e as relações Brasil-União Europeia (1986-2007)», In *Relações Internacionais*, 29, IPRI-UNL, Março 2011, pp. 91-100.

<sup>37</sup> Gratius, S., «Brasil y Eurora hacia 2015» *FRIDE Policy Brief n.º 49* – Febrero 2011,

ou ibero-americano, as políticas mediterrânicas de Espanha<sup>38</sup> e também de Portugal<sup>39</sup> desenvolvem-se, prioritariamente, no quadro multilateral euromediterrânico e estão, largamente, europeizadas. Prova disso é a aprovação, sob a presidência dos países ibéricos, de dois documentos estruturantes para a relação entre a União Europeia e o Mediterrâneo: a Declaração de Barcelona (1995), que estrutura a Parceria Euro-Mediterrânica; e a Estratégia Comum da UE para o Mediterrânico, aprovada em Santa Maria da Feira, em Junho de 2000.

A redescoberta do Mediterrâneo pela política externa espanhola data da segunda metade de 80 e é, já, clara na primeira presidência do Conselho da União, em 1989<sup>40</sup>. A viragem portuguesa para o Mediterrâneo é mais tardia e concretiza-se, já, na década de 90. Mas é sob a primeira presidência portuguesa e a iniciativa espanhola que é lançada a parceria Euro-Magrebina, em 1992.

Em 1995, a presidência espanhola constitui um momento fundador e uma marca fundamental para as relações entre as duas áreas regionais, com o lançamento da Parceria Euro-Mediterrânica e do Processo de Barcelona. E em 2000, agora, sob a égide da presidência portuguesa, foi aprovada a Estratégia Comum da UE para o Mediterrâneo<sup>41</sup>, traduzindo, num instrumento por excelência da política externa europeia, a visão regional da UE para a sua periferia Sul e estabelece as linhas gerais da acção externa europeia para a região.

Apesar das várias iniciativas políticas e tentativas para dinamizar o processo, incluindo as da presidência espanhola, em 2002, a paralisia e o impasse a que chegou a Parceria Euro-Mediterrânica, leva a França a lançar, em 2007, uma nova proposta: a União para o Mediterrâneo. Era um novo quadro de cooperação, à margem da União e em que participariam, apenas os países ribeirinhos da bacia mediterrânica. Vários Estados-Membros com interesse no Mediterrâneo (como a Itália, a Espanha, e também Portugal) não estavam dispostos a prescindir do quadro multilateral euro-mediterrânico. E Espanha, em particular, que não estava disposta a abdicar da herança do Processo de Barcelona<sup>42</sup>. Perante estas reacções, a França aceita negociar, redefinir a sua proposta e integrar esse legado. Em 2008, nasce oficialmente o Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo.

É claro que a prioridade a atribuir ao Mediterrâneo, no quadro da política externa europeia, não é, consensual entre os diversos Estados-Membros. E percebe-se. Historicamente, a relação entre a UE e o Mediterrâneo surge como contraponto à política europeia de alargamento a Leste, sendo a primeira promovida pelos países do Sul e a segunda pelos Estados-Membros do Norte e Centro da Europa. No quadro do equilíbrio interno europeu, e das relações desenvolvidas ao longo das últimas décadas com os países do Sul do Mediterrâneo, coube e continua caber a Portugal e Espanha um papel potenciador do aprofundamento da cooperação euro-mediterrânica,

---

<sup>38</sup> Barbé, E.; Mestres, L.; Soler y Lecha, E., «La Política Mediterránea de España: entre el proceso de Barcelona e la política europea de vecindad», in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 79,80, Barcelona, 2007, pp. 35-51.

<sup>39</sup> Faria, F., «The Mediterranean: a new priority in Portuguese Foreign Policy» in *Mediterranean Politics*, 1:2, Londres, 1996, pp. 212-230.

<sup>40</sup> Barbé, E., «Espanne: La redécouverte de la Méditerranée», in *Confluences Méditerranée*, nº 2, Hiver, 1992, pp. 69-76.

<sup>41</sup> Cf. *Estratégia Comum do Conselho Europeu para a região mediterrânica*, Santa Maria da Feira, 19 de Junho de 2000. In *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (L-183), pp. 5-10.

<sup>42</sup> Soler y Lecha, E., «El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) nº 28*, Fundación Alternativas y Fundación CIDOB, Madrid/Bercelona, 2008.

designadamente, através da consagração política da União para o Mediterrâneo, cujo Secretariado está sediado em Barcelona.

A resposta da União Europeia aos recentes acontecimentos políticos no Norte de África, através da promoção de instrumentos específicos para a região e da revisão da Política de Vizinhança Europeia<sup>43</sup> – instrumento de enquadramento geral para prossecução das relações entre a UE e o conjunto dos países vizinhos, criado em 2004 – veio reconhecer que o excesso de iniciativas políticas para o Mediterrâneo – Processo de Barcelona; Política de Vizinhança; União para o Mediterrâneo; Diálogo 5+5 – se revelou ineficaz na consagração dos objectivos propostos. Acresce que a contestação das sociedades civis do Norte de África tornou clara a ambiguidade da retórica europeia, dividida entre a promoção de princípios e valores democráticos e o apoio a regimes autoritários, por razões securitárias. Uma ambiguidade a que acresce o distanciamento entre as expectativas criadas pelas intenções da Parceria Euro-Mediterrânica e a eficácia política dos seus resultados, com consequências para a credibilidade internacional da UE.

Neste quadro, Portugal e Espanha, conhecedores privilegiados da realidade mediterrânica e, em particular, do Norte de África, podem contribuir para o reforço da legitimidade externa da União através da promoção de iniciativas políticas específicas, fundamentais, no actual momento de transição política, e para as quais as suas experiências históricas se podem revelar da maior utilidade. Estas iniciativas devem apostar na construção de medidas de confiança entre a UE e os actores locais da sociedade civil, dando prioridade à conciliação entre a retórica política e a consagração dos instrumentos de cooperação.

### 3. O Médio Oriente

O Médio Oriente constitui um tema central da agenda de política externa desde o início da Cooperação Política Europeia, na década de 1970. Após a institucionalização da PESC, com o Tratado de Maastricht, o Médio Oriente foi identificado como uma das cinco áreas prioritárias da acção externa europeia<sup>44</sup>. O início da PESC foi coincidente com o relançamento do processo de paz, em Madrid e Oslo. Desde o início deste processo os países europeus apresentaram capacidades para promover fóruns completos de diálogo e contacto entre as partes em conflito, longe da atenção internacional e cujo impacto não pode ser ignorado.

Desde então, a UE concentrou boa parte os seus esforços de acção externa em apoiar a criação de um ambiente que tornasse possível uma paz duradoura no Médio Oriente, através de duas vertentes essenciais: apoio político e económico ao processo de paz; e esforços para alcançar uma estabilidade regional através de procura de soluções multilaterais<sup>45</sup>.

A estrutura regional que sustenta a política externa da UE divide o Médio Oriente em duas áreas de cooperação. Por um lado, a região mediterrânica, da qual fazem parte os Estados da faixa litoral do Mediterrâneo, e por outro, os países do Golfo.

---

<sup>43</sup> European Commission and High Representative of the EU for Foreign and Security Policy, «A New Response to a Changing Neighbourhood», COM(2011)303, 25 de Maio de 2011.

<sup>44</sup> Cf. *Presidency Conclusions, Brussels European Council*, 29 de Outubro de 1993. As outras áreas identificadas como prioritárias de acção externa foram a promoção da paz e estabilidade na Europa, a África do Sul, a antiga Jugoslávia e a Rússia.

<sup>45</sup> Ortega, M. (ed.), *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper nº62, International Institute for Security Studies-European Union (ISS- EU), 2003.

Tal opção, determinada por razões económicas e de segurança, tem resultado numa limitada coerência na estratégia de aproximação regional, tendo em conta que as principais questões políticas – como o conflito israelo-palestiniano – não podem deixar de incluir todo o complexo de Estados do Médio Oriente.

Um dos objectivos da política externa da UE é a sua afirmação enquanto actor regional, designadamente no Médio Oriente. Como tal, tem desenvolvido e apoiado um conjunto de iniciativas políticas para a região, de carácter bilateral e multilateral. Portugal e Espanha têm apoiado politicamente estas iniciativas e procurado participar activamente na sua prossecução, tal como demonstra a escolha do primeiro Enviado Especial da UE para o Médio Oriente, o espanhol Miguel Ángel Moratinos. Porém, os esforços europeus têm revelado resultados limitados, por três razões fundamentais: as divisões no seio da UE face aos interesses políticos e papel a desempenhar na região; o reconhecimento, pelos actores regionais, do papel dos interlocutores externos; e a importância em evitar conflitos no seio da comunidade transatlântica.

O quadro regional do Médio Oriente, e em particular as determinantes do processo de paz israelo-palestiniano, determinam que a acção externa europeia deva ser inserida no esforço multilateral, em particular em cooperação com os Estados Unidos. Trata-se de uma zona estratégica para a política externa americana e europeia, pelo que os alinhamentos regionais adquirem uma importância acrescida no contexto internacional. Mas se este argumento pode ser utilizado como um factor de conflitualidade entre o papel europeu e americano, também pode, e deve, ser encarado pela perspectiva da complementaridade.

Portugal e Espanha, Estados-Membros da UE e parceiros transatlânticos, dispõem de uma posição privilegiada para promover o diálogo político para o Médio Oriente, no quadro da cooperação transatlântica. Uma iniciativa que passa pela promoção do diálogo entre os diversos actores em presença, desde logo regionais mas também europeus e americanos. Perante a estrutura política regional, aos países ibéricos, com escassas capacidades de intervenção bilateral no Médio Oriente, é fundamental afirmar a capacidade de conciliação euro-atlântica, em particular face à resolução de questões potencialmente divisoras das duas margens do Atlântico.

## 4. África

África não constitui uma prioridade para a política externa espanhola<sup>46</sup>. Pelo contrário, é uma prioridade para a política externa portuguesa. E desde a descolonização, em 1975, que as relações pós-coloniais com os países africanos de expressão portuguesa ocupam um dos três vértices do triângulo das áreas do seu interesse estratégico e constituem prioridade para Portugal.

A política africana do Estado português, apesar de ter vindo a desenvolver-se, progressivamente, de modo mais intenso no quadro europeu, nunca foi, completamente, europeizada. Muito pelo contrário, Portugal reserva para si um espaço próprio e bilateral com cada um dos países e, mesmo, um espaço multilateral lusófono no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Mas, ao mesmo tempo, tem procurado colocar África na agenda da União Europeia, apresentar-se como um dos interlocutores para esta área regional e aproveitar

---

<sup>46</sup> Apesar do plano africano de Miguel Ángel Moratinos, África não está no topo da agenda externa de Espanha nem tem o peso na política externa espanhola de outras áreas como o Mediterrâneo ou a América Latina. Veja-se *Plan África 2008-2008*, Ministerio de Assuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2006.

as suas presidências do Conselho da União para influenciar a política da União Europeia para África e, simultaneamente, projectar internacionalmente o peso da União no continente africano.

No período pós-colonial, as relações entre a União Europeia e os Estados africanos têm sido enquadradas pelos Acordos de Lomé, rebaptizados, em 2000, Acordos de Cotonou, mas, até então, pautadas por uma lógica, mais ou menos assistencialista, de ajuda ao desenvolvimento.

A presidência portuguesa do Conselho da União, em 2000, constitui um marco simbólico nas relações entre a União Europeia e o continente africano, com a realização da I Cimeira UE-África, no Cairo. Marcada pelo passado colonial, reconheceu, porém, a necessidade de ultrapassar a lógica assistencialista de ajuda ao desenvolvimento e a introdução de um quadro institucional de relacionamento político ao mais alto nível. Mas, ao significado simbólico não correspondeu concretização política. A implementação dos compromissos foi pequena e o hiato temporal foi grande: sete anos, até à realização da Cimeira seguinte.

Entretanto a cena internacional mudou e a relevância estratégica de África<sup>47</sup> também. Primeiro, por razões de natureza económica e energética, dada a importância do continente como fonte de fornecimento de petróleo, perante a instabilidade das fontes do Médio Oriente. Segundo, por razões políticas e de segurança, dada a emergência de ameaças e riscos transnacionais. E não, apenas, as questões do terrorismo e da criminalidade organizada internacional, com particular incidências em zonas onde a fragilidade ou a falência do Estado é evidente, como em África. São, também, as questões da segurança humana como as crises ambientais ou as pandemias.

Por outro lado, o reforço da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), do lado europeu e, sobretudo, o lançamento da União Africana (UA), do lado africano, em 2002, vieram possibilitar um interlocutor institucional ao nível do continente, um diálogo multilateral mais coerente e organizado e uma estratégia de aproximação mais regionalista. E neste contexto, África sobe de importância da agenda europeia<sup>48</sup>.

Mas é, uma vez mais, a presidência portuguesa do Conselho da União, em 2007, que marca uma nova etapa, com significado político, para as relações entre os dois continentes, com a realização, em Lisboa, da II Cimeira UE-África e a assinatura da Estratégia Conjunta África-EU. Numa perspectiva mais pragmática de aproximação regional, a Estratégia Conjunta visava responder ao novo contexto internacional e regional - à globalização e ao aprofundamento da integração regional nos dois continentes - definindo objectivos concretos e interesses e oportunidades comuns<sup>49</sup>.

Mas a entrada em cena de novos actores internacionais como os Estados Unidos e as potências emergentes, como a China ou a Índia, por um lado, e as grandes assimetrias e a fraca integração no quadro africano, por outro, parecem aconselhar, hoje, uma mudança no modelo de aproximação inter-regional. Isto é, à estratégia de aproximação regionalista, articular uma estratégia bilateral procurando nas potências, regionais e sub-regionais, africanas os interlocutores privilegiados e as alianças úteis para o reforço das relações entre os dois continentes<sup>50</sup>. Ora, também, neste ponto, os

---

<sup>47</sup> Veja-se Soares de Oliveria, R., «A África desde o Fim da Guerra Fria», in *Relações Internacionais*, IPRI, Dezembro de 2010, pp. 93-114.

<sup>48</sup> Em 2005, o Conselho Europeu aprova a «Estratégia para África» para reforçar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e acelerar o cumprimento dos Objectivos do Milénio e os Presidentes do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu assinaram a «Declaração de Política de Desenvolvimento».

<sup>49</sup> Veja-se Franco, M. (coord.), *A UE e África: Em Busca de uma Parceria Estratégica*, IPRI/FLAD, Lisboa, 2009.

<sup>50</sup> Veja-se Helly, D., *L'UE et l'Afrique: Les défis de la Cohérence*, Cahiers de Chaillot n° 123, Institut d'Études de Sécurité Union Européenne, (ISS- EU), 2010.

laços históricos e as relações bilaterais com alguns desses países, como Angola, podem constituir um instrumento útil e uma mais-valia para as relações entre a Europa e África.

#### IV. CONCLUSÕES

Neste balanço breve sobre os 25 anos da presença de Portugal e Espanha na União Europeia, a aproximação não foi a do inventário sobre os custos/benefícios, políticos, económicos e sociais dos dois estados ibéricos face à sua integração europeia. Pelo contrário, a aproximação foi inversa e a pergunta de partida muito clara: que contributos deram Espanha e Portugal ao processo de integração europeia? Que valor acrescentado trouxeram os dois países ibéricos aos valores europeus, ao acervo comunitário e à projecção externa da União?

Chegados a esta fase da reflexão e depois dos dois debates abertos, num fórum *on line* e noutro presencial, poderão retirar-se, já, um conjunto de conclusões. O primeiro, no plano das relações bilaterais Portugal/Espanha, no quadro da União. O segundo, precisamente, no plano do contributo dos dois Estados ibéricos para o processo de integração no seu conjunto.

O balanço de 25 anos de integração de Espanha e Portugal é, consensualmente, aceite como muito positivo. Com a entrada na Comunidade Europeia, em 1986, ambos os países conseguiram, com sucesso, a consolidação das suas democracias, a modernização das suas economias, o reforço do seu lugar internacional e a regulação das suas questões bilaterais.

Durante a primeira década de integração, marcada pela prioridade da coesão económica e social, verificou-se uma identidade de interesses estratégicos entre Portugal e Espanha no quadro europeu e a coordenação de posições foi fácil e quase natural.

Na segunda década, porém, com a progressiva perda de peso da política de coesão esta situação altera-se, profundamente. A reforma institucional e o alargamento a Leste marcam uma viragem. E a anterior convergência natural converte-se em divergência de interesses e maior dificuldade na coordenação de posições no quadro da União.

A actual crise das dívidas soberanas parece ter consolidado essa divergência de interesses e estratégias diferenciadas. E o debate futuro sobre as próximas perspectivas financeiras da União Europeia poderá prolongar senão, mesmo, agravar essa situação.

Não significa isto que Espanha e Portugal não continuem a ter áreas de interesse convergente. Significa, sim, que a estas se sobrepõem outras de interesse divergente. E o desafio futuro para os países ibéricos será o de saber geri-las, em simultâneo, o que exigirá a ambos os países, clareza na definição dos seus objectivos e flexibilidade na execução das suas estratégias. Isto é, uma dupla coordenação: na acção conjunta das convergências e na gestão das divergências.

O segundo plano é o do contributo dos países ibéricos para a União. Desde o momento da adesão, em 1986, Portugal e Espanha foram, sempre, sócios leais: partilharam os valores, enriqueceram o acervo, ajudaram à projecção internacional da UE e estiveram, sempre, no núcleo mais avançado da integração europeia. No plano interno (*ad intra*), integraram a União Monetária e a moeda única, foram activos na reforma de todos os Tratados, de Maastricht até Lisboa, integraram o Acordo de Schengen e apoiaram a formação do espaço de Liberdade Segurança e Justiça. No plano

---

externo (*ad extra*), apoiaram a formação da Política Externa e de Segurança Comum e contribuíram para a projecção internacional da União, nas áreas regionais em que têm relações privilegiadas. E se foram activos, no plano diplomático, não foram menos no plano militar e apoiaram, igualmente, a constituição da Política Comum de Segurança e Defesa e participaram em todas as missões de gestão de crises da União.

No momento actual, Portugal e, mesmo, Espanha, dificilmente, terão condições para tomar iniciativas políticas relevantes no plano interno que possam constituir contributo credível para o relançamento do processo de integração europeia. Mais, no que respeita à presente crise das dívidas soberanas, Espanha e Portugal mostraram posições divergentes e não terão interesse em desenvolver estratégias conjuntas.

Mas se é assim, no plano interno, o mesmo não acontece no plano internacional. E aí, não só os dois países ibéricos têm condições e credibilidade no quadro europeu, como podem e devem desenvolver estratégias conjuntas. No momento em que é fundamental para a União Europeia a redefinição do seu papel internacional e, consequentemente, a definição de uma nova estratégia internacional, menos fechada sobre o continente e mais aberta aos espaços exteriores, áreas regionais com a América Latina e o Mediterrâneo e, sobretudo, as parcerias com as democracias emergentes, como o Brasil, serão estratégicas. Se tiverem iniciativa e, melhor, se a souberem desenvolver em conjunto, Portugal e Espanha e poderão, uma vez mais, constituírem-se como valor acrescentado para a União Europeia.

Salamanca e Lisboa, Setembro de 2011