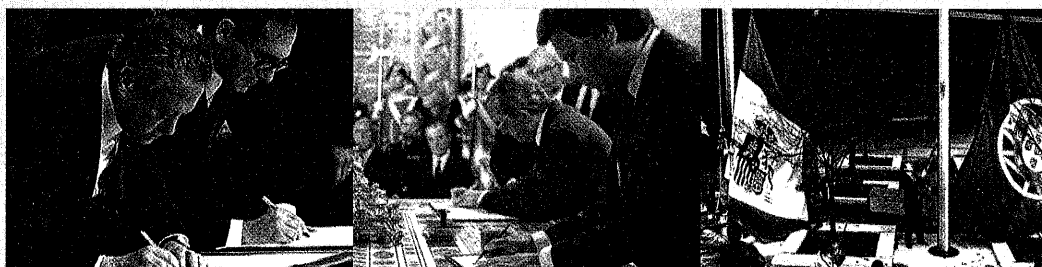


CONFERENCIA INTERNACIONAL

25 AÑOS DE PERTENENCIA
PORTUGAL Y ESPAÑA
LA COMUNIDAD EUROPEA



COMISSÃO EUROPEIA
Representação em Portugal

CONFERENCIA INTERNACIONAL

25 AÑOS DE PERTENENCIA PORTUGAL Y ESPAÑA

LA COMUNIDAD EUROPEA

PRÓLOGO

LUIZ SÁ PESSOA¹

FRANCISCO FONSECA MORILLO²

PORTUGAL Y ESPAÑA SE ADHIRIERON EL 1 DE ENERO DE 1986 A LA CEE, por citar la denominación más conocida de las Comunidades Europeas. Desde entonces muchas cosas han cambiado en el mundo y en Europa, incluso la denominación de las Comunidades, ahora Unión Europea.

Portugal y España han cambiado también... y no poco, en estos 25 años.

Cuando se pensó conmemorar los 25 años de la adhesión de Portugal y de España a la Unión Europea, actual denominación de las entonces CEE, CECA y EURATOM, las Representaciones de la Comisión Europea en Portugal y en España decidieron celebrar conjuntamente esta efemérides. En el ámbito de las celebraciones, entre las acciones previstas, acordaron organizar una serie de tres foros, cada uno sobre un tema, que reuniesen a representantes prestigiosos del mundo académico de los dos países para que conjuntamente extrajeran sus propias conclusiones sobre los temas a debate y las reflexiones presentadas.

En estos foros se trabajó sobre los tres temas siguientes: relaciones económicas entre Portugal y España; identidades europeas y valor añadido de la presencia de Portugal y de España para la Unión Europea.

En un período de crisis económica como el actual, sería difícil concebir el modo de superar aisladamente las dificultades a las que nos enfrentamos. Cualquiera de los dos países, o cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea, aisladamente carece de peso significativo en una economía global competitiva, en la que la aparición de nuevos players mundiales con una mayor integración política y económica, con recursos propios y reservas financieras muy importantes les permite reclamar un lugar cada vez más importante en la esfera política y financiera mundial.

¹ Director en funciones de la Representación de la Comisión Europea en Portugal

² Director de la Representación de la Comisión Europea en España

La frase de Jean Monnet pronunciada el 18 de abril de 1951 en el momento de la creación de la CECA, «L'Europe se construit dans les crises», parece ahora muy actual y dentro de contexto. Es de esperar que sea premonitoria de una mayor integración e inspire a los actuales dirigentes políticos, transcurridos más de 60 años desde que fuera pronunciada.

En el libro quedan registrados las conclusiones de los foros promovidos con objeto de dar una mayor divulgación a los debates y para que puedan ser de utilidad a quienes se interesen por las materias de política europea.

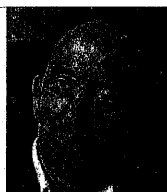
Que pueda contribuir a alimentar futuras reflexiones y debates sobre estas materias y a una mejor comprensión de lo que estamos construyendo día a día, año tras año, ese es nuestro objetivo con esta publicación.

En cualquier caso, si de algo estamos seguros es que nuestros dos países en estos 25 años han seguido la máxima de Séneca de no caer en el error «Ignorante quema Portu petate, nullius ventas sus est».

Al contrario, supimos a dónde íbamos, sabemos a dónde hemos llegado y queremos que esta publicación ayude a mantener el rumbo.

CONSIDERACIONES SOBRE LA IDENTIDAD EUROPEA

DANIEL INNERARITY



SEGÚN SE AFIRMA FRECUENTEMENTE, Europa tiene problemas de comunicación. Quisiera comenzar afirmando que no me extraña que haya este tipo de dificultades, teniendo en cuenta la naturaleza misma de esta empresa política. Si el mismo Jacques Delors pudo decir que estábamos ante un Objeto Político No Identificado, no deberíamos sorprendernos demasiado al comprobar que la percepción de la opinión pública es borrosa y confusa. La perplejidad sería mínima si se tratara de una configuración que pudiera orientarse por las categorías tradicionales de estado nacional o las relaciones internacionales, si estuviéramos construyendo un estado nacional a escala más amplia o intensificando unas relaciones entre estados soberanos. Pero el proceso de integración es único, inédito; exige conceptos y actuaciones originales. Por eso lo que ahora voy a llevar a cabo es una reflexión sobre Europa que no se dirige tanto al modo de comunicar como a lo que se ha de haber entendido para poder luego comunicar, que no contiene unas instrucciones de uso sino unas indicaciones para su comprensión.

Se habla mucho de déficit democrático, pero creo que el problema más profundo de Europa es su *déficit cognoscitivo*, nuestra falta de comprensión acerca de lo que la Unión Europea representa. Nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones políticas de nuestra historia reciente, un verdadero laboratorio para ensayar una nueva formulación de la identidad, el poder o la ciudadanía en el contexto de la mundialización. La crisis que está detrás del fracaso constitucional o

la desafección generalizada ante la posibilidad de avanzar en la integración se debe fundamentalmente a una deficiente comprensión de lo que somos y lo que estamos haciendo o, si se me permite esta afirmación que alguien puede considerar un exceso filosófico, a la falta de una buena teoría sobre Europa. El déficit al que me refiero no es una falta de comunicación que se pudiera resolver con un mejor marketing. Es una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea. Así se explican los miedos de los ciudadanos y las escasas ambiciones de buena parte de sus dirigentes. Y es que la idea que se tiene de la UE está llena de malentendidos que la dejan a merced de una opinión pública superficial: como una escala de poder suplementario, como una estrategia para sobrevivir frente a una globalización que es percibida sólo como algo amenazante, como una forma política sobre la que se proyecta el modelo del estado-nación... Y así pasa con frecuencia que unos países parecen muy europeístas porque en el fondo aprecian las subvenciones que han recibido, mientras que otros ven en Europa una amenaza y dejan de percibir la oportunidad que representa. Unos y otros tienen una percepción equivocada de lo que Europa representa y, mientras no se disuelva ese equívoco, la adhesión al proyecto político de la UE seguirá siendo débil o superficial.

Lo que Europa necesita es conocerse y renovar su coherencia. No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Ni que decir tiene que sin esa aclaración, las políticas de comunicación en el seno de la Unión no podrán ser eficaces, especialmente en una sociedad que es madura y en la que cada vez se pueden hacer menos cosas sin dar razones convincentes. Como decía Julia Kristeva Europa no sólo tiene que ser útil, sino que también ha de tener sentido. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una dirección, para indicar a la ciudadanía qué es lo que debería recibir su asentimiento después de un debate público. Es posible que durante un tiempo esta clarificación se considerara ociosa, pero ahora resulta ineludible tener una idea de Europa, que explique su peculiaridad y las posibilidades que contiene.

Europa ha sido definida frecuentemente a partir de factores geográficos, culturales, históricos y políticos que formarían la base de una única civilización y de la que surgiría un modelo occidental de modernidad. Pero en cuanto se la examina con detenimiento, la cuestión de la identidad resulta más difícil de determinar. Desde el punto de vista geográfico, Europa carece de unas fronteras naturales: el Atlántico no separa absolutamente sus orillas, sobre todo por la peculiar relación que mantienen

Gran Bretaña con Estados Unidos o España y Portugal con América Latina; el Mediterráneo es un espacio que separa tanto como une y relaciona; hacia el este Europa no tiene una frontera clara. Si la entendemos como un continente, Europa es aún más imprecisa, lo que comprendió muy bien Paul Valéry al describirla como un pequeño promontorio del continente asiático. En este sentido puede afirmarse que Europa tiene menos consistencia geofísica que, por ejemplo, el subcontinente indio. En términos de civilización, Europa se extiende bastante hacia el continente asiático y no cabe excluir de ella buena parte del Mediterráneo.

Desde un punto de vista histórico Europa no constituye una civilización unitaria que hubiera desarrollado una trayectoria singular y claramente diferenciada del resto del mundo. La diversidad cultural de Europa es más que la diversidad de sus naciones; Europa ha sido formada en la interacción y fertilización mutua de sus civilizaciones. Por eso puede decirse de ella que, más que una civilización, es una "constelación civilizatoria".

Planteadas las cosas desde la perspectiva de la identificación efectiva de los europeos, tampoco existe una identidad omniabarcante en la que, por así decirlo, estén todos los que son y sean todos los que están. Los europeos no están especialmente unidos y menos contra una alteridad por oposición a la cual se definirían a sí mismos. Como ha dicho Brague, *el peligro para Europa no puede venir de fuera por la simple razón de que no puede concebirse a sí misma como un 'adentro'*. Las fuerzas que nos mantienen unidos no son especialmente enfáticas, como tampoco lo es aquello que nos diferencia respecto de otros.

Tampoco se puede definir a Europa como Occidente. Las raíces históricas de la civilización occidental –Atenas, Roma, Jerusalén– no fueron europeas en el sentido occidental del término. Solemos olvidar que la cultura y la civilización occidentales tuvieron su origen en Oriente. El mundo antiguo era oriental, no occidental. La antigüedad clásica y los orígenes del cristianismo eran mediterráneos, en el sentido utilizado por Braudel. Como los griegos, tampoco los romanos tuvieron un sentido claro de identidad europea, que es algo más bien propio de la Edad Media, sino que concibieron a Roma como el centro del mundo. Por su historia y todavía más por el momento presente, Europa no equivale a Occidente.

Para los pueblos antiguos la división entre el norte y el sur era más significativa que la del este frente al oeste. Durante mucho tiempo los Alpes representaron una frontera geográfica y cultural mucho más que el Mediterráneo, que era el centro de la civilización. La contraposición entre el este y el oeste tiene su origen en el momento en que, desde el siglo VII la idea de Europa fue articulada contra el Islam, una con-

traposición que continuó a lo largo de la Edad Media, en la era moderna y hasta el final de la guerra fría.

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este es cualitativamente diferente de las anteriores; no es sólo un aumento significativo de los estados miembros sino una reconfiguración de su marco civilizatorio. Con el desplazamiento de las fronteras de Europa hacia Rusia y con la eventual entrada de Turquía, Europa se desplaza hacia Asia y se hace cada vez más post-occidental y policéntrica. De este modo se hace posible superar la "pequeña Europa" de la guerra fría. La ampliación no sólo hace a Europa más grande; también la transforma cualitativamente. La caída del comunismo no ha suprimido el Este sino que lo ha reconfigurado, un "Este" que va a ser cada vez más relevante en la nueva Europa. A partir de 1989, tras la caída del muro de Berlín, ha desaparecido una contraposición con el Este y ha comenzado la era de una Europa orientada hacia la construcción del mundo multipolar.

Europa no es una forma de vida, ni un pueblo, ni una civilización, ni un super-estado, sino una construcción especialmente original por lo que se refiere a la posibilidad de que se acepten normas vinculantes que proceden de una articulación entre espacios que no son homogéneos ni están plenamente unificados. De este modo la UE se diferencia del constitucionalismo tradicional que exigía unidad de *demos*, lo que muchas veces suponía también unificación lingüística, cultural o religiosa. Esta disociación de lo identitario y lo político constituye una de sus innovaciones más interesantes, planteándose así la posibilidad de una democracia sin *demos* o con *demos* diversos, con un pueblo poco definido, mal limitado, poroso, no contrapuesto necesariamente a otros.

El hecho de que sea tan difícil definir Europa en términos exclusivamente culturales por referencia a una historia compartida o un territorio común definido o unos valores compartidos es lo que hace que la configuración de un espacio público europeo sea de tanta importancia: Europa como una conversación, como un espacio discursivo, que no requiere bases determinantes sino posibilidades de interlocución.

Si, en medio de este pluralismo de valores, hubiera de destacarse alguno especialmente característico, yo tomaría como punto de partida aquella aguda observación de Montesquieu de que Europa ha estado siempre especialmente interesada en saber qué idea tienen los demás de nosotros mismos. Pienso que es esta disposición a verse desde fuera la que está en el origen de nuestras mejores construcciones y no tanto una supuesta defensa de algo propio y exclusivo. ¿Y si nuestros valores fundamentales fueran un conjunto de hábitos que han configurado una identidad que nos inclina continuamente a guardar distancia respecto de la propia identidad? Autorrelativización, reflexividad, distancia frente a uno mismo, curiosidad, respeto, inte-

rés por la compatibilidad, voluntad de cooperación y reconocimiento son las propiedades de una forma leve de identidad pero sin la cual no podría llevarse a cabo el experimento europeo.

Lo más interesante de la construcción europea es que permite superar la ficción de que la sociedad puede ser construida estatalmente y con independencia de otras sociedades. No existe una sociedad civil europea que resulte de la mera agregación de sociedades nacionales y desconectadas del resto del mundo. La sociedad europea forma parte de una sociedad global. Es un error subrayar en exceso la diferencia entre Europa y el resto del mundo o pensar que toda la estrategia de la integración se justifica para defenderse de un mundo visto como una realidad amenazante. Si por algo se justifica el experimento europeo es porque promueve un modelo de identidad que no sólo no requiere anular su diversidad interior, sino que tampoco necesita una oposición a otros para su propia afirmación: es un nosotros sin otros. Uno de los valores fundamentales de Europa es que la identificación con lo propio se hace menos exclusiva y permite una gran complementariedad.

La construcción política de Europa presenta unas singularidades que la diferencian de todos los proyectos de construcción nacional. Probablemente sea la primera entidad política que se configure sin necesidad de un patriotismo ideológico de los que exigían un pueblo delimitado y homogéneo, un origen común, unidad de lengua y cultura, y algún enemigo exterior que fuera útil para la cohesión interna. A pesar de que abunde la retórica en esa dirección, la contraposición con los Estados Unidos trata de conferir a Europa una legitimidad que no necesita, ya que se asienta en otro tipo de valores. El proyecto europeo no exige, como ha sido habitual en la configuración de las naciones, dramatizar el peligro exterior para asegurar la cohesión interior.

Europa no puede concebirse como algo separado del mundo. Ese entrelazamiento ha sido una constante histórica; aquí se ha dado siempre con una especial intensidad la conciencia de estar vinculados con el resto del mundo. Esa referencia, que en otras épocas tuvo un impulso civilizatorio, pero también comercial y colonial, ha dado ha Europa una fuerza que continuamente la sustrae de su posible ensimismamiento. Por eso puede afirmarse que al impacto de la globalización no supone ninguna ruptura especialmente original con respecto a su historia. Esta "Europa cosmopolita" (Beck / Grande) se acentúa en el proyecto de la Unión Europea. Frente a la concepción de una Europa como unidad autárquica claramente separada del resto del mundo y en competencia con él, el experimento europeo no tiene otra justificación que representar el embrión de una verdadera cosmopolítica. Europa, que ha tenido siempre una cultura expansiva, puede encontrar aquí un horizonte de sentido.

La Unión Europea pone de manifiesto, aunque sea de manera incipiente, que la globalización no es una amenaza para la democracia sino una oportunidad para extenderla más allá de los límites del estado-nación. *Europa es una forma especialmente intensa de elaborar un sistema global* (Meyer), una "world polity" en miniatura. La globalización, más que como una amenaza, como desafío o catalizador, ha de ser vista como una posibilidad para definir el proyecto europeo en términos globales. No se trataría tanto de tomar partido como actor global sino de promover otro modo de organización de las relaciones entre los actores. Estamos tratando de buscar el significado de la sociedad en un mundo en el que la coherencia social, la participación democrática y la legitimidad política están siendo redefinidas.

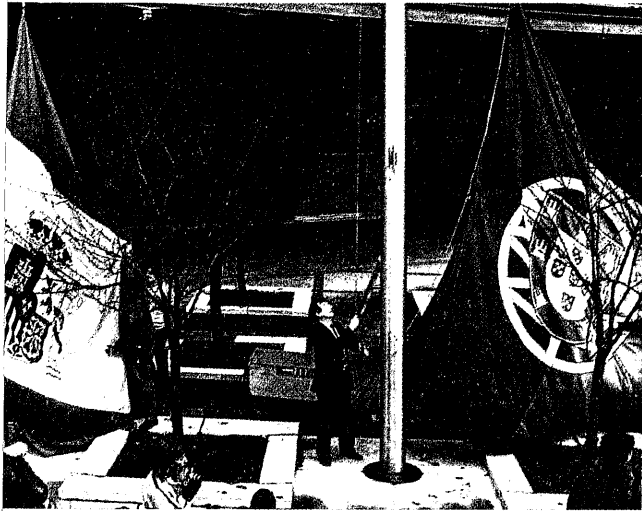
Las prácticas de gobierno de la Unión Europea cultivan una serie de disposiciones de alcance universal: la facultad de ver la propia comunidad con una cierta distancia, la aceptación de las limitaciones, la confianza mutua, la disposición a cooperar, un sentimiento de solidaridad transnacional (Magnette, 2006, 154). Europa no es ejemplar por una superioridad de algún tipo, sino porque el espacio público europeo es un caso representativo del hecho de que la mayor parte de las decisiones políticas no pueden adoptarse sin examinar su consonancia con los intereses de los otros. En ese sentido Europa puede considerarse como paradigma de la nueva política que está exigiendo un mundo interdependiente. *Europa ofrece una experimentación moderna de la formación de un mundo verdaderamente 'multipolar' (...). Es, sin duda, uno de los mensajes que la Europa política puede proponer: multipolar ella misma, puede promover ese modo de organización; proyectando al exterior su propia práctica interna puede contribuir a 'civilizar' la globalización* (Foucher). El proceso europeo de integración política es una respuesta inédita, tal vez un día ejemplar, a las circunstancias que condicionan actualmente el ejercicio del poder en el mundo.

La construcción Europa pone de manifiesto que el vínculo entre nación y democracia es de naturaleza coyuntural y no conceptual, lo que nos permite concluir que son posibles identificaciones cívicas más amplias, que el proceso de aprendizaje democrático se puede prolongar más allá del estado nación. Hemos conseguido dispersar la soberanía, multiplicar los espacios de la acción cívica, favoreciendo al mismo tiempo el autogobierno y la lealtad hacia conjuntos políticos más amplios. Por eso nos encontramos ante una posibilidad de inventar un nuevo tipo de ciudadanía, más compleja, que no resultaría de la mera ampliación de las actuales hasta la escala europea.

Las cuestiones redistributivas o la definición de una comunidad política se han jugado hasta ahora en el interior de los estados. La tentación mimética no da más

que motivos para el pesimismo, pero hay otras formas de identificación y gobernanza diferentes de las del estado nacional. No hay por qué pensar la democracia en los espacios más amplios (en Europa o en el mundo) como una reproducción a otra escala de los mecanismos representativos del estado. El porvenir de la UE no pasa por la construcción de un gran estado, sea federal o confederal, sino por la invención de estructuras inéditas que no tienen un verdadero precedente ni en las experiencias estatales ni en la cooperación internacional organizada.

Se podría decir que Europa es un espacio para la redefinición de lo común y que la ciudadanía europea se dirige precisamente a la configuración democrática de eso común. Se trata de una identificación difícil, a través de los procedimientos de la deliberación democrática, y que no debe reducirse a una yuxtaposición rudimentaria de los intereses. Aquí se pone de manifiesto la contraposición que Benjamin Barber formulaba, hablando del solapamiento de los intereses individuales, entre su "*mutual advantage*" y "*the advantage of their mutuality*". El viejo principio ontológico de que el todo es más que la suma de las partes se traduce políticamente en una esfera pública entendida como algo que no se limita a equilibrar sin más las preferencias individuales. La grandeza del proceso de integración europea está precisamente en su inmenso saber cooperativo, pero también su fragilidad cuando no se trasciende el plano de la adhesión implícita o meramente interesada.



IZADO DE BANDERAS Bruselas (1-1-1986)
 izado de las banderas española y portuguesa el día de su ingreso oficial en la Comunidad Económica Europea.

FOTO: EFE



EUROPA SIN FRONTERAS Lisboa (4-3-1988)
 Un grupo de niños saluda con banderas europeas durante el acto de supresión de fronteras entre España y Portugal.

FOTO: LUSA - CRISTINA FERNÁNDEZ



LITERATURA ESPAÑOLA EN LISBOA Lisboa (6-11-1990)
 De izquierda a derecha, el presidente portugués, Mario Soares, y el ministro de Cultura, Jorge Semprún, durante una cena privada en el Palacio Belem. Jorge Semprún inauguraba en Lisboa las Jornadas Literarias de España.

FOTO: EFE - JOSÉ RIBEIRO



UNIDOS POR EL FÚTBOL Lisboa (20-6-2004)
 Partido entre Portugal y España disputado en el estadio José Alvalade de Lisboa durante la Eurocopa 2004, celebrada en Portugal.

FOTOS: EPA / MANUEL DE ALMEIDA Y EPA - FILIPPO MONTEFORTE




FRONTERAS, CONCIENCIA EUROPEA, INSTITUCIONES Y CULTURA

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO^{1*}



PENSAR LAS FRONTERAS DE EUROPA



LA MAYOR PARTE DE EUROPA se unió por un acto voluntario, no por la fuerza. Por primera vez esta unificación no ha sido el resultado de conquistas, sino de la libre elección de los pueblos, lo que, en un continente desagarrado por tantos conflictos o guerras, supone un acontecimiento sin precedentes.

Los retos a los que una Europa ampliada debería hacer frente serían muchos y variados. ¿Se cuenta entre ellos el de los límites de Europa?

Si se acepta la idea de que Europa es un concepto y un estado de espíritu, al tiempo que una geografía, una historia, un mercado común, entonces sus límites podrían seguramente ampliarse.

Recuerdo a Carl Hambrö, que en los años 40 decía que Europa no existe, ni existió nunca, y no existiría, porque es el único continente en el que la geografía no es claramente identificable.

Para Robert Frank, la realidad es exactamente la contraria. Es decir, Europa finalmente es el único continente verdaderamente capaz de constituirse en una entidad, precisamente porque su delimitación nunca vino dada por la naturaleza. De este modo, el que su definición identitaria esté abierta, por ser producto de una historia que no ha llegado a su término, es una ventaja.

¹ *Catedrática de la Facultad de Letras de la Universidad de Coimbra y Coordinadora de Investigación del Centro de Estudos Interdisciplinario do Século XX de la Universidad de Coimbra - CEIS20.

Esta incerteza, generadora de una dinámica territorial, está en la base de una dialéctica entre quienes están dentro y los que están fuera. Esta dinámica tiene que superar el obstáculo que surge de la reflexión entre las restricciones de la ampliación y las necesidades de la profundización.

Por primera vez en la historia se le ofrece a Europa definir claramente, por lo menos por algún tiempo, la geografía de la construcción política. En este sentido podremos urdir algunos interrogantes: ¿no deberá considerarse la problemática de las fronteras europeas con el factor de movilidad, la tendencia de deslocalización de las actuales fronteras, al redefinir este movimiento nuevas cartografías de los espacios y de las pertenencias identitarias y cívicas? O bien ¿qué efectos de la integración europea en los dos países ibéricos por lo que respecta a las identidades, la ciudadanía, las fronteras? ¿Serán los portugueses y los españoles «europeos comunes»?

¿Por dónde pasan las fronteras de Europa? ¿Qué fronteras constituyen Europa?

La respuesta a la primera pregunta es una determinación; la respuesta a la segunda implica aceptar el problema como inherente a la idea y a la construcción europeas. Esta es la perspectiva que adopta Rui Cunha Martins: la de la frontera como mecanismo ordenador de las diversas escalas europeas. El debate europeo sigue señalando de modo inequívoco (y así lo problematiza Rui Cunha Martins en su obra «El Método de la Frontera») que el problema de las fronteras es uno de los mayores retos del proyecto europeo.

A medida que avanzamos en el siglo XXI, en momentos de mundialización, se impone cuestionar críticamente a Europa, viejo continente, hoy nuevo mundo a redescubrir en su modernidad, efecto de una convergencia histórica y de una nueva geografía que continúa haciéndose. Interacción entre el espacio, el político, el social, el cultural, el religioso cuestión esta compleja y polifacética, reactivada hoy, y en el futuro.

CONCIENCIA EUROPEA, SENTIMIENTO EUROPEO

EL SENTIMIENTO DE LA NECESIDAD de construir Europa se desarrolló gracias a las grandes catástrofes del siglo XX. Puede afirmarse que las tres dinámicas de la conciencia europea: el miedo del regreso de la guerra, la aversión de la decadencia, la sede de prosperidad y bienestar no se marchitaron en los años sesenta y setenta. Se produjo la reconciliación franco-alemana; no se agravaron los riesgos de guerra, a pesar de las tensiones con la URSS, sino que la protección americana parecía más segura; los efectos del crecimiento y las ventajas de la sociedad de consumo atenuaron el gusto amargo de la decadencia; el *Welfare State*, típicamente europeo, es una fuente de

identidad europea. Como afirmaba Denis de Rougemont, «Europa ya no es una cuestión de vida o muerte» como parecía serlo en los años 20 o en los años posteriores a la II Guerra Mundial.

¿Se puede afirmar que hay un debilitamiento de la conciencia europea? La respuesta es negativa: existe una modificación, una banalización, no un debilitamiento. Es significativo decir, en primer lugar, que, en nuestros países que salieron de la dictadura (España, Portugal, Grecia), Europa no parece banal, sino vital, para asegurar la transición democrática en las mejores condiciones. Asimismo porque, para los países miembros de la Comunidad, no se podía subestimar la importancia de la conciencia europea. Esta existía, pues, como un consenso bilateral en la medida en que las masas en adelante miraban hacia la Europa de Bruselas. Como tal, no es menos una «fuerza profunda», para retomar la expresión de Renouvin. Una fuerza discreta, pero enraizada socialmente, ampliamente difundida (compartida por más del 60% de europeos), con más peso que entusiasmos espectaculares y circunscritos. Ha existido, por lo tanto, un «consenso permisivo» y mayoritario, a pesar de las resistencias de las minorías más activas. Así pues, la conciencia europea incluso fue reactivada. Se reavivó la idea de que la construcción europea era una necesidad. Así ocurrió con el relanzamiento europeo en 1955, 1969, 1984. Si bien la reactivación de esta conciencia es menos espectacular que después de los grandes traumatismos de las guerras mundiales, no fue menos eficaz. Véase, por ejemplo: tras el rechazo de la CED por Francia en 1954, la reanudación de las negociaciones en Mesina en 1955, que condujeron a los Tratados de Roma de 1957; después de la crispación gaullista de 1963-1969; las negociaciones con el Reino Unido tras la descompresión de la política de Thatcher y Mitterrand; la Conferencia de Fontainebleau en 1984, que abrió paso al Acta Única; las negociaciones del Tratado de Maastricht; el conflicto de Bosnia y la impotencia de la UE para resolverlo y la ayuda de los americanos mediante por los acuerdos de Dayton en 1995. Recuérdese asimismo la búsqueda de una identidad europea de seguridad y defensa durante el proceso franco-británico de Saint Malo en 1998 o también cuando ocurre la crisis europea de 2003, que reveló profundas divisiones de los miembros de la UE frente a la guerra de Iraq.

Si bien tales acontecimientos no hicieron debilitar la «conciencia europea», sino que, por el contrario, la revitalizaron, las realidades de la conciencia europea hirieron, sin embargo, el «sentimiento europeo».

Es manifiesto el menor compromiso de los «intelectuales», más comprometidos en los años 20 que en los últimos años. Lo mismo ocurre con los medios económicos. No queda mucho espacio para un fuerte patriotismo europeo, mientras, por el contrario,

los sentimientos nacionales se mantienen muy vigorosos. Es decir, la nación sigue siendo el principal ámbito colectivo de inversión afectiva. Europa se presenta como una necesidad, no como un objeto de sentimentalidad. Aquí reside la contradicción europea esencial: el camino hacia la unidad no puede hacerse sino lentamente, con prudencia, este método prudente es el que permite los éxitos y las realizaciones, pero no da lugar a sueños. ¿No será este déficit de lo imaginario la principal debilidad del proceso de integración europea?

UNIDAD DE LA «CULTURA EUROPEA»

LA PERCEPCIÓN DE UNA UNIDAD cultural se desvanece a partir de los años 50 en la parte occidental del continente. En los años 90 ciertos intelectuales contestan incluso la existencia de dicha unidad en nombre de la especificidad de las culturas nacionales. De este modo, la «cultura europea» se pone en cuestión o se considera elitista y tradicional y contaría menos como motor de la unidad europea. Curiosamente, esta evolución no tiene lugar en la Europa Oriental bajo dominio comunista. Por el contrario, la vieja cultura europea era entonces, para muchos, la tabla de salvación para construirse y para reconstruirse. Se consideraba «occidental» y, de este modo, identificarse con ella era una manera de impugnar y evitar la creación de una identidad europea-oriental. Conviene señalar esta paradoja: la vieja identidad cultural europea pesa poco en la construcción europea de Occidente en un momento en que en el Este se hace realidad, incluso se considera un precioso tesoro, como un puente entre la memoria y la esperanza, entre el pasado y el futuro.

La «cultura europea», la cultura de toda Europa puede actuar como catalizador de identidades multiculturales, o lo que es lo mismo, lo universal y lo particular interactúan entre sí. Como ha subrayado Matsuura, «un mundo auténticamente rico en conocimiento ha de ser un mundo culturalmente diverso; preservando la diversidad y favoreciendo el pluralismo podremos conseguir que la cultura del siglo XXI cumpla una de sus más importantes funciones: convertirse en un elemento de armonía en nuestras vidas».

La cultura de Europa es su propia diversidad. De ella nacieron hace siglos sus fuerzas creativas. ¿No encontrará Europa su identidad en el «genio de la diversidad»? En otras palabras, en el diálogo con el *Otro*. Y cito a Daniel Innerarity: «uno de los valores fundamentales de Europa es que la identificación con lo propio se hace menos exclusiva y permite una gran complementariedad». Las relaciones con el «exterior» de la Unión, entre «Nosotros» y los «Otros» prueban que la idea de la «unidad

cultural» no tiene sentido. La cultura coloca en el centro de la reflexión sobre Europa el problema nuclear de la problematización de la alteridad. Es pertinente plantearse las preguntas: desde el punto de vista histórico, geográfico o cultural, ¿tendrá sentido hablar de una unidad cultural europea o más bien de una constelación de civilizaciones?, ¿habrá en Portugal y en España, una mayor sincronía cultural con Europa? De facto, nos parece que cada uno de los países ibéricos ha conseguido vencer su «segregación» cultural con Europa.

INSTITUCIONES EUROPEAS Y CONCIENCIA DE UNA IDENTIDAD EUROPEA

¿**QUÉ PAPEL PUEDEN DESEMPEÑAR** las instituciones europeas en la emergencia y la toma de conciencia de una identidad europea? Dicho de otra forma, ¿en qué medida las organizaciones que se han creado como instrumentos de unificación europea y las instituciones que funcionan en su seno son capaces de encarnar y promover una identidad europea?

Nacidas de la idea europea, es decir, de la aspiración a la cooperación y la integración de los europeos, ¿pueden esas instituciones generar y reforzar el sentimiento de pertenencia a Europa? ¿Pueden convertirse, a su vez, en un factor de progreso de la idea europea? ¿Cuál es la idea europea defendida por tal o cual responsable en el seno de las instituciones? Como sabemos bien, hay avances, retrocesos, compromisos.

Es cierto que la imagen de Europa que esta o aquella organización presenta puede ser «manipulada» por necesidades independientes de su voluntad. Puede existir un desfase entre el proyecto europeo deseado por tal o cual institución y la percepción externa de ese proyecto.

La relación entre instituciones e identidades europeas parece menos fácil de percibir y definir que la relación entre instituciones y unificación de Europa.

Las organizaciones y las instituciones europeas concretizan la aspiración a la unidad: surgidas de la voluntad de unificación, constituyen un instrumento de profundización del proceso. De este modo nos preguntamos: ¿cómo procuran las instituciones reforzar la identidad europea?

Reforzar la identidad europea es una preocupación proclamada por las organizaciones europeas. Desarrollar el sentimiento de pertenencia, consolidar la voluntad de unidad, estimular el espíritu europeo son *misiones* para las instituciones comunitarias, tanto en las iniciativas hacia el exterior, como en las acciones internas.

¿Cómo pueden las instituciones gestionar la diversidad europea?

Sabemos que la gran diversidad de las instituciones, reflejo de la diversidad de las múltiples funciones y, sin duda, de la diversidad de las identidades, no es, *a priori*, muy favorable a la emergencia de una visión muy clara de Europa.

Es verdad que las organizaciones europeas no se excluyen unas a otras. En otras palabras, la pertenencia múltiple es la regla. No obstante, cabe preguntarse si las formas de cooperación entre organizaciones europeas adolecen de insuficiente desarrollo o, por lo menos, de falta de visibilidad. Y plantear la cuestión, la reitero de nuevo: ¿podrán aquellas, las instituciones comunitarias, ser un factor de progreso de la idea europea en Portugal y en España?

Portugal y España se cuentan entre las más antiguas naciones-Estado de Europa y cada una de ellas tiene un fuerte sentido de unidad y misión nacionales.

Después de la revolución de abril, en 1974 en Portugal, y de la muerte de Franco, en 1975, tuvo lugar la transición democrática en los dos países ibéricos. Se produjo entonces su retorno a la escena internacional de la que habían estado relativamente aisladas durante la dictadura.

Tanto España, como Portugal quedaron marginalizadas del proceso de integración europea por razones políticas. En los años 70, los gobiernos democráticos portugués y español buscaron activamente la integración en la UE.

Los políticos españoles y portugueses esperaban que la adhesión contribuyese a la consolidación de las instituciones democráticas, la modernización de sus estructuras económicas y la normalización de las relaciones con sus vecinos europeos. También consideraron la adhesión a la CEE una forma de maduración política, que también ayudaría a alinear la política de ambos países con sus congéneres europeos y a acelerar la europeización y democratización de sus arcaicas estructuras políticas.

La adhesión puso en marcha un proceso de ajuste complejo y polifacético. La integración europea ha producido, y seguirá produciendo en el futuro previsible, un profundo efecto en las sociedades española y portuguesa. Véase el impacto en cuestiones como la identidad nacional y la sostenibilidad de los sistemas estatales de las seguridad social y en el ajuste de las estructuras políticas y económicas.

La integración europea contribuyó asimismo a la aproximación de España y Portugal. La mejora de las relaciones entre los dos países ha conseguido unos resultados significativos. Durante siglos, los países ibéricos compartieron la península, pero poco más. Sin embargo, desempeñaron un papel importante en el proceso de integración europea.

Desde el punto de vista cultural, los efectos de su integración son también llamativos. En este sentido iniciaron nuevos procesos de autodescubrimiento. Así se han

reflejado sus identidades propias, la cultura, la nacionalidad, la ciudadanía, la etnicidad, la política. Esta adhesión representó, sin duda, la victoria del principio de la realidad.

Y, si bien el proceso de integración en Europa influyó mucho en este desarrollo, ¿podremos decir lo mismo de la nueva ciudadanía europea?

No será exagerado decir que portugueses y españoles están convirtiéndose en «europeos comunes» y que muchas de las diferencias culturales que separaban estos dos países de sus congéneres europeos se atenuaron como consecuencia del proceso de integración.

El éxito económico puede mejorar los lazos políticos y las relaciones entre Portugal y España. Así ocurrió a partir de los años 80, lo que se reflejó en más intercambios culturales y en una mayor armonía política.

En suma, la adhesión a la UE, de Portugal y de España, fue un paso decisivo, pero la cuestión de la ciudadanía ibérica y/o europea y su impacto en los portugueses y españoles continúa abierta.

Hoy nos encontramos ante perplejidades resultantes de problemas financieros, económicos y también estructurales.

En palabras de José Reis, «Europa tiene que construir un nuevo camino. Tal vez, inventándolo a través de un regreso a sus fundamentos».

CONFERENCIA 25 AÑOS DE ADHESIÓN A LA UE DE PORTUGAL Y ESPAÑA

LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA, que hasta hace muy pocos años era un ejemplo con el que todos se identificaban, a pesar de estar hecha de avances y retrocesos, se encuentra hoy en un momento crucial dramático, el de la imprescindible reapropiación por los pueblos y los ciudadanos europeos de los valores y compromisos que han estado en la base de todo el proceso de integración europea, desde sus orígenes en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

Es la propia Unión Europea la que está en crisis. Una crisis de confianza que se traduce de varias formas y adopta diferentes facetas:

- el malestar de la clase media, que ve cómo se le escapa su parcela de poder económico y se siente atacada en los fundamentos mismos de su condición y su bienestar, con una sensación de pérdida de los privilegios y prerrogativas que fueran la rutina de su vida;
- el sentimiento de precariedad e inseguridad que se ha ido instalando en muchos grupos sociales y profesionales, (nuestros jóvenes y nuestros trabajadores por cuenta ajena);
- el refuerzo del euro escepticismo, por donde se infiltra la tibieza de muchos responsables públicos y privados, junto con los más variados oportunismos y las más diversas formas de populismo;
- en fin, la desconfianza entre socios y aliados, que está llegando a niveles difíciles de superar.

Pues bien, ningún europeo, cualquiera que sea su posición, puede limitarse a ser un mero espectador en la sociedad en la que se integra, tiene que tener un proyecto, ser constructor de su propio futuro.

HA TRANSCURRIDO UN CUARTO DE SIGLO.

25 AÑOS DESPUÉS de la adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas, Europa, rehén de de sus propias vacilaciones y a merced de su incapacidad para

aplicar el pilar fundamental de la *profundización de la solidaridad*, se sumerge en otro tipo de crisis de múltiples facetas, que de crisis financiera se convirtió en económica y de crisis de deuda soberana en una grave crisis política, encontrándose en una situación de vulnerabilidad, cuyo elemento más visible es la falta de sintonía de algunos de los principales dirigentes europeos, la contradicción de sus discursos y sus mensajes, prueba de su incapacidad para dar respuesta a una crisis que no se compadece con los 'cordones sanitarios', porque el mal los hace injustos e ineficaces. Lo más grave es que todo lo que estuvo en el origen de esta crisis, y fue su causa directa o indirecta, sigue presente, apenas disimulado por reuniones poco concluyentes y por discursos llenos de buenas intenciones, pero, en su mayoría, sin consecuencia, porque intentan escudarse en la solución de las cuestiones financieras, contables, cuando el problema es la falta de visión y de estrategia.

Hoy ya no existe la menor duda de que lo que está en tela de juicio es la mayor conquista del movimiento europeo de integración, el euro, y, al fin de cuentas, la propia Unión Europea. Los más acérrimos detractores de la UE no cesan de prever y abogar por el fin de ambos.

En este marco es en el que estamos celebrando la adhesión simultánea, hace 25 años, de los dos países ibéricos a la Europa Comunitaria. Nos gustaría que el marco fuera otro y este momento, sobre todo, de congratulación.

UNA VEZ DICHO ESTO, FELICITÉMONOS POR EL CAMINO RECORRIDO.

SI ECHAMOS LA VISTA ATRÁS PARA CONTEMPLAR LOS CAMBIOS ocurridos en los dos países ibéricos desde el final de las dictaduras deberemos aceptar que dos acontecimientos sobresalen por encima de todos los demás, nuestra incorporación al sistema democrático y nuestro ingreso a la Comunidad Europea. Democratización y europeización deben considerarse como los dos principales hitos de nuestra historia común en los últimos 25 años.

Para los portugueses, no fueron fáciles ni estuvieron exentas de escollos las negociaciones que, durante nueve largos años, se desarrollaron con las autoridades comunitarias y, finalmente, nos permitieron ser miembros de pleno derecho aquel día histórico del 1 de enero de 1986. La solicitud de adhesión, formulada por el primer gobierno constitucional liderado por Mario Soares que, en un primer momento, se había revestido, sobre todo, de carácter político y estaba dirigida a consolidar la todavía frágil democracia portuguesa recién salida de un proceso revolucionario, se fue en poco tiempo transformando, expediente tras expediente, en unas complejas negociaciones, que tal vez se prolongaron por mucho tiempo. Hoy todos los historia-

dores son unánimes en considerar que la demora de las negociaciones portuguesas, entonces valíamos poco más del 1% del PIB comunitario, se debió a las dificultades provocadas por la dimensión y las complejidad que presentaban algunos sectores de la economía española.

Por su parte, la solicitud de España fue presentada por Marcelino Oreja en nombre del segundo gobierno de Adolfo Suárez el 28 de julio de 1977 inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas y contó con el apoyo general de partidos políticos y de los ciudadanos.

¡Qué largo camino hemos recorrido desde aquel ya lejano año 1986 hasta esta eclosión de la crisis en 2007! Los progresos conjuntos de los dos países ibéricos, a todos los niveles, económico, social, cultural y político, han sido innegables. España y Portugal, ambos salidos de dictaduras, las más largas del siglo XX en Europa, vivieron períodos de transición a la democracia significativamente diferentes. Nos gustaría recordar aquí a algunos de los protagonistas de dichos períodos de transición y de cómo comprendieron la inevitabilidad de un recorrido común en el camino hacia Europa, en el que, a pesar de todos los accidentes de la Historia, nunca habíamos llegado a despegar: Mario Soares y Francisco Sá Carneiro del lado portugués; Adolfo Suárez y Felipe González por parte española.

Conjuntamente, fuimos capaces de superar los antagonismos que los dictadores de ambos lados de las fronteras habían alimentado insidiosamente:

- una débil relación económica que ni la próxima vecindad contribuyó a incrementar – Portugal, procurando, en un primer momento, relaciones privilegiadas con las colonias basadas en las diferentes versiones del Pacto Colonial, y en los años 60, en el mirífico Espacio Económico Portugués y, posteriormente, en la AELC; España, haciendo valer su mercado interno en fuerte crecimiento y una relación cada vez más estrecha con algunos países de la CEE;
- una cuasi inexistente cooperación y una red de intercambios aún menor, cualquiera que sea la perspectiva desde la que la se contemple: a pesar de los escasos y débiles movimientos existentes, procedentes de la sociedad civil, la regla era la desconfianza y la ignorancia mutuas; los españoles, con el pretexto que fuera, frecuentaban poco Portugal y los portugueses se dirigían a 'Europa', como si esta solo existiese más allá de los Pirineos y España fuera una etapa neutralizada.

Franco y Salazar, que siempre desconfiaron uno del otro y se detestaban cordialmente, intentaron por todos los medios, incluso manipulando las Historias de las

naciones peninsulares, transferir idénticos sentimientos a los pueblos que gobernaban. Portugal y España no eran socios, sino adversarios, como si siempre estuvieran dispuestos a desencadenar conflictos o invasiones. Ni la paz, que había por fin prevalecido en los dos últimos siglos, servía para poco, solo para fines propagandísticos: casi no existían inversiones cruzadas; los intercambios comerciales eran pequeños.

Gradualmente, a partir de 1986, la situación comenzó a cambiar y, en la actualidad, España, incluso después del estallido de la crisis, sigue siendo nuestro principal socio comercial y nuestro principal destino turístico. Nuestras culturas, a pesar de las diferencias, en particular, en cuanto a la dimensión de los países y las asimetrías existentes, han reforzado los lazos, contribuyendo a la comprensión y entendimiento mutuos. Las propias lenguas, que tantos malentendidos han generado, se consideran eslabones esenciales de una relación que se pretende cada vez más viva y saludable. Aquellos sentimientos negativos de atávicos temores y desconfianzas van desapareciendo a medida que se intensifican o refuerzan los vínculos y aumentan los intercambios. En todas las dimensiones que integran las relaciones entre naciones, cualquiera que sea su naturaleza, podemos afirmar de manera concluyente que las Comunidades Europeas y, ahora, la Unión Europea han constituido el lugar de reencontro y reconciliación de los dos países ibéricos. La simple sensación de pertenencia a un mismo espacio comunitario ha supuesto para ambos países la intensificación de la existencia de una identidad común, el sentimiento de que las condiciones de nuestros destinos están cada vez más estrechamente ligadas y la idea de que nuestras culturas, nuestras organizaciones sociales y nuestras economías van convirtiéndose en la prolongación natural unas de otras. Sentimos que el camino por recorrer es largo, pero se está haciendo con autenticidad.

BALANCE DE 25 AÑOS DE ADHESIÓN

TENIENDO EN CUENTA todos los aspectos señalados, los integrantes de la Mesa Redonda celebrada el pasado mes de abril en Lisboa para debatir sobre las consecuencias económicas de la adhesión a la Comunidad Económica Europea de Portugal y España, concluyeron que la actual coyuntura económica no debe hacernos perder de vista el balance tremendamente positivo que hasta 2007 tuvo nuestra integración. Si hacemos abstracción de las consecuencias que en los tres últimos años ha tenido la crisis económica de alcance mundial en las economías de España y Portugal, podríamos afirmar que los cambios acaecidos desde su integración en cada una de

las economías y en las relaciones entre ambas han sido tan notables y que su interdependencia ha alcanzado tan alto grado, que algunos analistas se permiten hablar de la presencia del inicio de un mercado común ibérico.

¿DONDE ESTÁBAMOS EN 1986?

CUANDO SE ANALIZA LA NATURALEZA de las relaciones económicas hispano lusas anteriores a la entrada de ambos países en la CEE lo primero que sorprende, tal como se ha comentado anteriormente, es que estas han sido históricamente mucho más débiles de lo que, por sus lazos culturales y su especificad geográfica, podría esperarse. Ni siquiera durante la etapa política de las dictaduras se realizaron acuerdos económicos de alguna relevancia pese a contar con la ventaja de disponer de valores culturales y religiosos afines, todo ello complementado por la vecindad geográfica. A lo largo de este foro hemos constatado que la falta de mayores relaciones y colaboración económica ha venido dada por los recelos mutuos, los obstáculos aduaneros y el vivir de espaldas a la cooperación de los dos países.

España y Portugal son países que presentan muchas analogías pero también importantes asimetrías en el terreno económico. La primera asimetría que se observa nos viene dada por el tamaño de ambos países. Portugal dispone de una superficie de tan solo la quinta parte de la española, mientras que su población es cuatro veces inferior. Antes del inicio de la integración el producto interior bruto (PIB) de Portugal representaba el 14,6% del español y su renta per cápita superaba en poco la mitad de la media de la EUR12, mientras que la española se situaba por encima del 70%. La economía portuguesa disponía en aquel entonces de un sector primario socialmente sobredimensionado con acusada ineficiencia productiva (la agricultura aportaba el 6% del PIB, mientras que ocupaba al 24% de la población activa), un sector terciario poco desarrollado y un sector industrial que presentaba una composición por ramas de producción menos evolucionada y equilibrada que el español, aunque este a su vez quedaba algo rezagado respecto al existente en los países de la Comunidad.

Tras el ingreso en la CEE el comportamiento económico de ambos países cambió rotundamente. El primer quinquenio (1986-1990) se caracteriza por elevadas tasas anuales de crecimiento, que se ven frenadas por la crisis económica desatada en Europa en los primeros años de los noventa, y que se recuperan a partir de 1995 con tasas de crecimiento superiores al 2,5% en ambos países. Desde entonces, y hasta la llegada de la crisis actual, los dos países han visto crecer sus economías de manera estable, con mayor intensidad lo hizo la economía española que durante el período

1998-2007 creció por encima del 3,5% anual, creció incluso 1 punto por encima de lo que lo hizo la economía de los EE.UU.

Como se señaló en la Mesa redonda, la causa principal de este crecimiento económico cabe atribuirlo, sin duda alguna, a nuestra adhesión al proyecto de integración europeo. Esta integración obligó a las economías de ambos países a realizar, con mayor o menor ritmo, una consolidación fiscal, es decir una reconversión de los presupuestos nacionales, del déficit, de la deuda, en una línea en que especialmente a partir del Tratado de Maastricht ha venido siendo muy exigente. Además ha dado estabilidad macroeconómica a nuestras cuentas nacionales, ya que la UE se ha caracterizado por ejercer un cierto control del crecimiento económico, de los precios y de otras variables que han jugado un papel de contención a nuestras economías. No debemos obviar, no tanto por la cantidad como la calidad, las ayudas recibidas de la UE que obligaron a vertebrar y racionalizar el gasto público en los dos países y que impulsaron la modernización y adaptación de las infraestructuras económicas de ambos países y la financiación de proyectos de cohesión social y regional complementando el desarrollo del Estado del Bienestar que han llevado a cabo los diferentes gobiernos. Portugal, ha recibido sobre su PIB un importante porcentaje de ayudas (poco más del 1 % del PIB portugués) mientras que las ayudas recibidas por España, han sido de alrededor de 100.000 millones de euros (cerca del 1% del PIB español).

Tras el ingreso a la Unión Europea, la economía española se ha internacionalizado más intensamente que la portuguesa dado que la economía española justo despertaba de décadas de aislamiento económico.

Sin embargo, la economía portuguesa mostraba en el momento de la integración una mayor apertura al exterior como consecuencia de la necesidad de cubrir la demanda de bienes básicos en numerosos sectores de producción de los que era y es deficitaria. Ello también marca diferencias entre ambas economías ya que, en el momento de la integración, Portugal apenas cubría con sus exportaciones el 50% del valor de sus importaciones, mientras que las españolas rozaban el 90%. Hay que tener en cuenta también, que Portugal antes de su pertenencia al mercado común europeo ya formaba parte de los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En el plano bilateral las relaciones comerciales hispano lusas, además de muy reducidas, presentaban una marcada asimetría que se observa en el elevado déficit que presentaba la balanza bilateral portuguesa. En el momento de la integración Portugal ocupaba el puesto 25 en el ranking de países proveedores a España y

décimo en el de compradores de bienes y servicios españoles. También la naturaleza de los productos intercambiados arroja un balance más tradicional y de menor valor añadido para las ventas de Portugal: bienes tradicionales de consumo y materias primas, reducido peso de bienes intermedios y ausencia de bienes finales y de equipo. El mayor sesgo proteccionista de la economía española ha supuesto otra barrera para las exportaciones portuguesas hacia España. A las puertas de su ingreso en la CEE, el comercio bilateral entre ambos países soportaba un arancel medio por parte española del 19%, con una orquilla que oscilaba entre el 2% para los minerales y el 21,7% para textiles y confección.

Portugal disponía de aranceles más reducidos (9% de media) con una orquilla que oscilaba entre el 0,8% para el material de transporte y el 22,6% para el corcho y la madera. La liberalización comercial que siguió al ingreso de los dos países en la CEE puede considerarse más beneficiosa para España ya que parte de las importaciones portuguesas procedentes de los países del Mercado Común se han desviado hacia España dada su capacidad de suministro y su proximidad lo que abarata costes y reduce tiempos.

Un rasgo común en su internacionalización comercial lo encontramos en su orientación hacia los países de la Unión Europea. Antes de la integración Portugal dirigía hacia estos países el 59% de sus exportaciones y les compraba el 40% de las importaciones. España presentaba porcentajes más modestos, exportaba el 49,3% e importaba el 33% del total de sus exportaciones e importaciones respectivamente. En la actualidad ambos países realizan con sus socios europeos alrededor de las dos terceras partes de su comercio total.

En el momento de la integración, los dos países ibéricos carecían de una política de internacionalización de sus mercados financieros. Sin embargo, España, tal como Portugal, desde el Acuerdo de Libre Comercio con la CEE de principios de los años setenta, había desarrollado iniciativas de interés inversor fundamentalmente hacia la CEE y, también hacia América Latina, en el caso de España. Es a partir de la adhesión a la CEE cuando Portugal empieza a presentar para la inversión española un atractivo importante que se advierte en los años precedentes al ingreso en la CEE al convertirse en un mercado preferente para el capital español, aunque no debe olvidarse que una parte importante de las inversiones realizadas en Portugal registradas como españolas estaban realizadas por filiales españolas de empresas multinacionales y, por tanto, es más el reflejo de una estrategia multinacional que ibérica. Ello no debe extrañarnos ya que en esos años era casi nula la existencia de empresas españolas y/o portuguesas de carácter transnacional.

EL CAMINO RECORRIDO

VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS las diferencias entre ambos países apenas se han modificado significativamente. Un crecimiento económico superior a la media de la UE añadido al saldo positivo de las transferencias netas con la Comunidad han permitido que el PIB per cápita se haya ido acercando a la media comunitaria. En vísperas de la explosión de la actual crisis económica, Portugal superaba el 75% de la renta per cápita media de la UE y España se situaba ligeramente por encima de esa media (104% en 2010).

Sin embargo, los indicadores de productividad económica no son tan positivos, especialmente en el caso de Portugal ya que la productividad por persona empleada se situaba a finales de la primera década del siglo XXI alrededor del 65% de la media comunitaria, mientras que en España este indicador se encontraba cercano a la media. Estos datos se relacionan con el hecho de que ambas economías no han ganado peso en el conjunto de la UE ya que en 1986 España representaba el 8,7% y Portugal el 1,6% del PIB de la CEE-12 y en 2010 su cuota en la UE-25 ha disminuido en algunas décimas.

LAS RELACIONES BILATERALES

DESDE EL 1 DE ENERO DE 1986 las barreras y la incomprensión que separaban España de Portugal se han ido venciendo paulatinamente aunque perduren, hoy todavía, algunas de ellas. En términos ibéricos deben citarse algunos elementos que han contribuido a este nuevo estado de nuestras relaciones, que va desde la apertura de las fronteras a la existencia de una moneda única, pasando, como se ha visto, por la intensificación de las relaciones económicas, tanto al nivel de circulación de bienes con el flujo de inversiones directas y el establecimiento de empresas al otro lado de las fronteras, como al nivel de la circulación de personas, en particular, en lo referente al intercambio turístico.

No parece existir duda alguna en que ha sido el proceso sostenido de apertura al exterior el que nos explica el importante crecimiento de las relaciones, no tan sólo económicas, entre los dos países. La estabilidad política y social disfrutada en estos años, junto a la importante mejora de las infraestructuras de comunicaciones, la mejora del conocimiento entre los dos países asociado al factor de vecindad han sido los factores que han estimulado este fuerte acercamiento.

Es destacable el cambio acaecido en la estructura de la economía de ambos países mediante su acercamiento a la de los países europeos más desarrollados. Este cambio es más visible en el caso español y algo menos en el portugués en el que el

peso del sector primario está todavía muy alejado de los estándares europeos. Portugal ocupa el segundo lugar de la UE en cuanto a porcentaje de población ocupada en la agricultura (11,5%) mientras que España dedica tan sólo el 4,3% de su población activa a este sector. Esta diferencia en la ocupación se compensa en el sector servicios ya que el porcentaje de ocupación en los sectores industriales es relativamente baja y muy similar en dos los países. Este peligro de desindustrialización, advertido por diferentes analistas, es probablemente uno de los elementos que han llevado a la especificidad de la actual crisis en ambos países. Permanecen estructuras y prácticas de producción que se resisten a los cambios con eficiencia productiva. En los años anteriores a la crisis se desarrollaron actividades que generaron riqueza que hoy se ha demostrado era pasajera, ya que estas actividades han ocupado mucha mano de obra con baja productividad.

Tras 25 años de integración europea, sigue siendo la economía portuguesa la que presenta un mayor grado de apertura económica aunque, como ya hemos señalado, las cifras muestran que España se ha adaptado mejor y más rápidamente al proceso europeo de convergencia que Portugal. A finales de la primera década del nuevo siglo, la suma de exportaciones e importaciones portuguesas superaban el 65% del PIB en Portugal, mientras que las españolas no alcanzaban el 55%.

En el plano bilateral cabe destacar que en estos 25 años el cambio más relevante ha sido el experimentado por el importante incremento de los intercambios hispano-lusos. En poco más de dos décadas el comercio luso español ha pasado de ser el propio de socios marginales a convertirse en socios prioritarios, de manera que Portugal se ha convertido en el 5º cliente de la economía española y ocupa la tercera plaza (tras Francia y Alemania) entre los proveedores comerciales de España.

A lo largo de los veinticinco años de integración europea se evidencia que las empresas españolas perciben el mercado portugués como una extensión del mercado español presentando una fuerte concentración en los principales centros urbanos como Lisboa y Oporto. La presencia de bancos, cajas de ahorros, aseguradoras, grandes superficies comerciales o las marcas más internacionalizadas forman parte del paisaje de estas grandes ciudades. La presencia de empresas portuguesas en España es mucho menor tanto por el tamaño del mercado de origen como por el retraso en abrirse al mercado ibérico. Sin embargo, ello no está reñido con una sólida implantación en algunos sectores industriales. Hay que resaltar también la intensificación de capital portugués en entidades españolas de servicios como es el caso de la energía, las telecomunicaciones, los servicios financieros o la hostelería.

Este tipo de alianzas y participaciones recíprocas constituye un excelente medio de cooperación que tiene pleno sentido en términos de mercado ibérico ya que representa una respuesta ante los retos de la globalización y permite la creación de grupos empresariales mayores y más eficientes.

Cada vez con más firmeza los analistas califican las relaciones entre ambos países como las de socios estratégicos. A ello ha contribuido el enorme efecto positivo que han tenido para ambos países la recepción de importantes ayudas procedentes desde un principio de los Fondos estructurales a los que se sumarían más adelante las procedentes del Fondo de Cohesión.

Este proceso de acercamiento que asoma la posibilidad de constituir un mercado ibérico arranca desde el momento de la adhesión mediante el impulso de las relaciones comerciales y la recomposición de las estrategias de las empresas multinacionales ante el nuevo espacio económico. Ello ha llevado al diseño de una nueva geografía peninsular. No existen fronteras formales entre los dos países y se han incrementado notablemente las relaciones transfronterizas. Algunas regiones del Norte y del Sur de ambos países han establecido sus propios circuitos comerciales. Los participantes en la Mesa de Lisboa apoyaron de manera unánime la necesidad de explorar nuevos terrenos de cooperación, como por ejemplo el lanzamiento, no ya de programas transfronterizos sino de programas interregionales.

Este proceso se hace además extremadamente necesario ya que desde la ampliación de la UE hacia el este de Europa la Península Ibérica ha quedado alejada de los centros de poder y decisión europeos. La mayor integración de nuestros países nos proporcionará un mayor peso económico y político, no tan sólo en el entrono europeo, sino también en el de la globalización. En este sentido es muy importante que sin relajar todo tipo de actuaciones tendentes a la constitución de un espacio económico ibérico, hay que tener presente que ahora estamos en Europa y Europa compite en el mundo.

La creación de un mercado ibérico de la energía es uno de los ejemplos de integración ibérica más destacables entre los dos países. Este proceso se inició en 2001 con el objetivo de crear el Mercado Ibérico de electricidad (MIBEL). El acuerdo instituye como principios fundamentales el respeto por la legislación vigente en cada estado y las competencias derivadas de la misma así como el ejercicio coordinado de las facultades de supervisión, que se concretan en el establecimiento de un Consejo de Reguladores. El MIBEL está formado por el conjunto de mercados organizados y no organizados en los que se realizan transacciones o contratos de energía eléctrica. Se trata de un mercado con 29 millones de clientes y 300 TWh de

consumo. Un buen ejemplo a seguir por otros sectores económicos hispanos lusos.

Lamentablemente, la crisis ha frenado bruscamente el crecimiento continuo de la riqueza de los dos países ibéricos y los ha situado entre los países con mayores problemas de credibilidad para los mercados mundiales. Según las conclusiones del foro de Lisboa el problema actual tiene su origen en que nuestras sociedades y nuestros gobernantes no supieron calibrar que el éxito no iba a durar para siempre. Fuimos demasiado ambiciosos en ponernos rápidamente en el nivel de bienestar de los países que ya formaban parte de la CEE. He aquí una de las razones de nuestro actual endeudamiento. Detrás de este crecimiento no se realizaron actuaciones que son clave para que el crecimiento sea sostenible, como por ejemplo mejorar el aparato productivo de nuestros países. El crecimiento de la economía se realizó en base al factor trabajo y no en el tecnológico, sin la suficiente capitalización y sin las medidas oportunas para hacer crecer la productividad.

No se adivina una recuperación en el corto plazo de nuestras economías. La falta de recursos para hacer frente al problema de la deuda y del desempleo generan un fuerte descontento entre los ciudadanos de ambos países. La desconfianza hacia la situación financiera y hacia los dirigentes políticos ha calado profundamente. El estricto cumplimiento de los ajustes dictados por Bruselas y el FMI, a pesar de los últimos acontecimientos, no está resolviendo el problema de los países endeudados, sino más bien todo lo contrario. Es muy difícil que un país muy endeudado, con elevado déficit exterior y sin poder devaluar, pueda pagar sus deudas, recortar los gastos y ganar rápidamente competitividad mediante reducciones brutales de salarios. No tan sólo es difícil sino que no se encuentra en la historia reciente algún ejemplo que haya acabado con éxito.

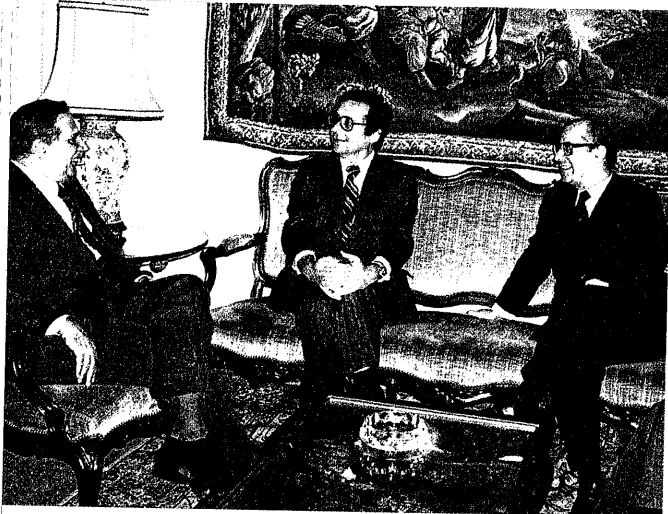
Dijimos más arriba que nos gustaría celebrar este medio siglo de integración de Portugal y España en la UE en un ambiente diferente. Sin embargo, la realidad se impone a las buenas intenciones y la situación de la que efectivamente disponemos es la aquí descrita de forma sencilla sintética.

Conviene señalar que, a pesar de todas las crisis, pensamos que el balance es positivo, aunque el camino recorrido y la forma en que lo hicimos no fueran ciertamente los más adecuados. Pero las crisis también pueden tener virtualidades y constituir un tiempo y espacio de oportunidades: en el sentido schumpeteriano de destrucción creativa y de oportunidad que pueda abrirse a nuestros dos países para influir en el curso de la evolución producida hasta ahora; y en el sentido político, de genuina asunción de la existencia de un ente peninsular, de una economía y de una

sociedad ibéricas. En el marco mismo de esta crisis, que por miedo al contagio, aleja a los más fieles aliados, resultarían beneficios si existiese una posición conjunta, que reforzara sus posiciones y con ellas la cohesión de la zona euro.

Es en el contexto europeo donde vemos a nuestros dos gobiernos luchar por un imprescindible 'gobierno económico de la UEM', que supere las vacilaciones y las indefiniciones que, en su ausencia, han prevalecido: el euro, que fue una de las mayores conquistas de la integración europea, no puede continuar siendo una parte importante del problema. En nombre de cuanto construimos en las seis últimas décadas, prestando nuestra voz al conjunto de los especialistas reunidos en la mesa redonda en Lisboa (abril de 2011), apelamos a que los Estados miembros sean capaces de adoptar soluciones comunitarias eficaces a medio y largo plazo.

Es esa realidad la que puede potenciarse en términos europeos; a los dos Estados, los dos gobiernos les conviene asociarse, aunar esfuerzos y, salvaguardando la defensa de sus propios intereses, organizarse, dentro de lo que resulte de la Unión Europea después de todos estos graves accidentes/tropezos, procurando mostrar la importancia y la plusvalía que representan dentro de Europa, proyectando la Historia hacia el futuro y contribuyendo a construir ese futuro. No obstante, eso solo puede ocurrir cuando seamos todos capaces de salir del pequeño círculo de los calendarios electorales, de los populismos oportunistas, cuando nos asumamos como europeos, cuando seamos capaces de aceptar nuestras diferencias, conscientes de que es mucho más lo que tenemos en común y que salvaguardar en este mundo global; esta será la forma de reconstruir y actualizar la idea que nos fue legada por los padres fundadores y de permitir a Europa recuperar su lugar y su prestigio en el mundo.

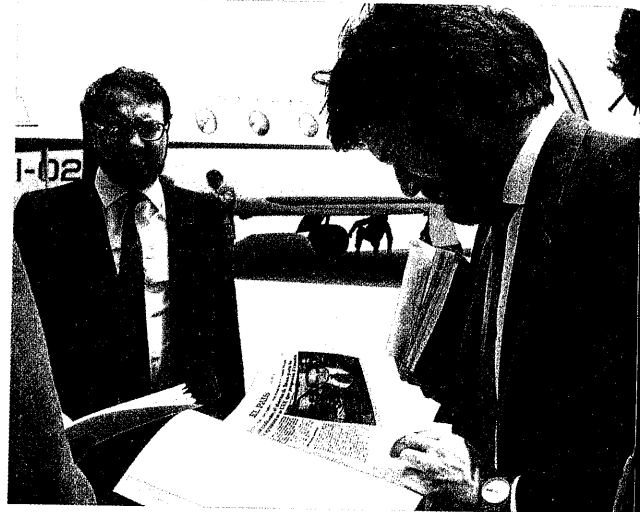


NATALI EN LISBOA Lisboa (8-3-1979) - El primer ministro portugués, Carlos Mota Pinto, acompañado por el viceprimer ministro para Asuntos Económicos e Integración Europea, Jacinto Nunes, reciben en Lisboa al vicepresidente de la Comisión Europea, Lorenzo Natali.
FOTO: LUSA - FERNANDO BAIÃO



SUPRESIÓN DE LA ADUANA HISPANO PORTUGUESA Caya, Badajoz (4-3-1988) - El vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, y los comisarios Abel Matutes y Antonio Cardoso, cortan la cinta azul, símbolo de la Europa sin fronteras, en el acto simbólico de supresión de la aduana hispano-lusa de Caya.
FOTO: EFE - MIGUEL ÁNGEL CÁCERES

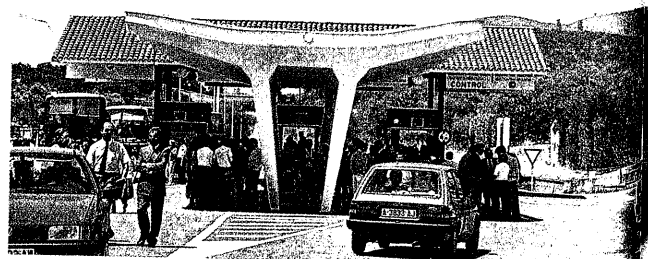
CANAL AZUL Vila Verde de Ficalho (27-6-1990) Aspecto de la frontera de Vila Verde de Ficalho, Portugal, y Rosal, España, primera que recibió la denominación de Canal Azul y que facilitó el tránsito de ciudadanos entre ambos países.
FOTO: LUSA - PAULO TRINDADE



SOLBES Y MARÍN, NEGOCIADORES Madrid (20-6-1984)

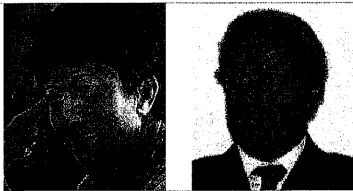
El secretario general técnico del Ministerio de Economía, Pedro Solbes y el secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Manuel Marín, leen las noticias aparecidas en la prensa sobre las negociaciones del ingreso de España en la CEE, a su llegada de la reunión de ministros de Exteriores celebrada en Luxemburgo.

FOTO: EFE



VALOR AÑADIDO A LA UNIÓN EUROPEA DE LA PRESENCIA DE ESPAÑA Y PORTUGAL

ARACELI MANGAS MARTÍN^{2*} Y NUNO SEVERIANO TEIXEIRA^{3**}



I. INTRODUCCIÓN GENERAL

NUESTRO BALANCE DEL CUARTO DE SIGLO de presencia de los dos países ibéricos en la Unión Europea (UE) tiene un enfoque singular. No es un inventario sobre las dificultades y los beneficios económicos, sociales y políticos que la adhesión a esta organización internacional ha tenido para los dos Estados que ingresaron en 1986. Es justamente el enfoque desde la perspectiva opuesta. Qué han aportado los Estados ibéricos al proceso común de integración; cómo hemos enriquecido los valores, el acervo y la proyección de la integración.

El segundo aspecto original, el método de la reflexión, ha sido común a los tres grandes temas que vertebran esta iniciativa de las Representaciones Permanentes de la UE en Lisboa y Madrid. Se ha suscitado un debate reflexivo abierto a la sociedad a través de un foro en la Web (entre enero y junio de 2011) y un debate presencial restringido a un grupo de personalidades, aunque transmitido y disponible en la Red durante cierto tiempo, y estructurado en torno a cuestiones concretas que tuvo lugar en Oporto.

² * Professora de Direito Internacional Público e Relações Internacionais da Universidade de Salamanca.

³ ** Professor de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

La ponencia que se expone a continuación es, pues, tributaria de las ricas aportaciones que ciudadanos y personalidades han hecho al debate y que de forma muy resumida se incorporan a nuestra ponencia.

Nuestras reflexiones se abordan en dos grandes apartados, referidos a las aportaciones hechas al proceso mismo de integración (*ad intra*) y las aportaciones a la dimensión exterior de la UE (*ad extra*).

II. LA CONTRIBUCIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN (AD INTRA)

1. Lealtad a la idea europeísta

AUNQUE PODRÍAMOS REMONTARNOS siglos atrás (desde el siglo XVIII y sus ilustrados), las sociedades de Portugal y España han anhelado durante las dictaduras de Salazar y Franco anclar a la península ibérica en la Europa que garantizaba libertad, democracia y bienestar⁴. Portugueses y españoles deseaban sumarse al proceso de unidad europea por la íntima relación entre el principio democrático y la integración. Es de destacar que el apoyo a la integración no era exclusivo de la clase política. Tanto en España como en Portugal el apoyo social al compromiso europeo ha estado muy extendido entre la opinión pública y compartido con las élites intelectuales, políticas, sindicales y empresariales. Todos veían en Europa la garantía de la democracia y la única vía para insertarnos en el mundo⁵.

A diferencia de otras ampliaciones, el ingreso de España y Portugal no debilitó la construcción europea ni le hizo perder homogeneidad. Los dos países ibéricos han sido socios leales que han compartido las mismas percepciones y compromisos con el proceso de integración que los seis fundadores y, por consiguiente, no hemos puesto

⁴ Un resumen histórico puede verse para España en Fernández Sebastián, J.; Fuentes, J.F., "La idea de Europa en la España del siglo XX", *Claves de Razón Práctica*, 2006, núm. 159, pp. 42-5; y para Portugal en 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, 2012, pp. 3-40.

⁵ Entre una amplia bibliografía describiendo el proceso de integración, vid. Bassols, R., *Veinte años de España en Europa*, Ed. Biblioteca Nueva y Estudios de Política Exterior, Madrid, 2007. Para ver un balance en cifras, cfr. *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 una visión comparada entre España y Portugal ante el proceso de integración puede verse 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.

en tela de juicio las finalidades de la integración ni su método. El dilema europeo clásico entre ampliación y profundización demostró ser superable con ocasión de la adhesión de España y Portugal a las "viejas" Comunidades Europeas. Ambos países, sostenía Antonio Vitorino en Porto, han compensado el síndrome de la periferia con una estrategia basada en estar en el corazón de Europa. Manuel Marín compartía la idea de que nuestra obsesión fue estar en el centro del proceso de decisión comunitaria.

El hecho de estar cerca de los Estados fundadores y ser leales no ha impedido defender intereses nacionales, algo que también hacen todos los Estados miembros, en particular, los grandes Estados. No era contradictorio con el europeísmo más avanzado del núcleo duro de la integración y se tenía cierta legitimación para hacer valer ante los otros Estados que nuestra lealtad merecía que nuestros intereses fueran tenidos en cuenta. Y, en general, hemos constatado que nuestras expectativas de democracia y bienestar han sido ampliamente satisfechas.

La lealtad ibérica fue bien y ampliamente compensada por las Instituciones y los Estados miembros en la Europa a Quince y hasta 1995. Nuestra actitud colectiva de confianza en la idea europea ha sido muy positiva para el fortalecimiento de la Unión frente a actitudes desconfiadas de los nuevos socios del Este y Centro de Europa. Ni antes ni después ha habido una ampliación con socios tan devotos y entregados a favorecer el fortalecimiento de la Unión misma⁶.

2. Participación y contribución al proyecto político europeo

LA PERSPECTIVA DEL IMPULSO IBÉRICO al proyecto político europeo ha producido un interesante debate en el foro virtual de la ciudadanía⁷ y en el presencial con las personalidades⁸.

⁶ Como señala Ángel Viñas, España ha sido un miembro modélico: no tiene pretensiones de hegemonía, defiende sus intereses en la marco de la defensa de los intereses comunes a todos, no trata de manipular la construcción europea como Francia o Reino Unido, es más constructiva que Italia y no ha tenido las inhibiciones de Alemania ("España y la UE. Una reflexión a los 20 años de la adhesión", *Revista de Estudios Europeos*, núm. 4, sept-dic., 1966, p.75).

⁷ El Foro virtual se llevó a cabo en las paginas web de las dos Representaciones de la UE en Portugal y España

⁸ Las personalidades participantes en el Foro presencial que tuvo lugar en Oporto el 11 de abril de 2011 fueron: 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, Manel Campos ; y los Moderadores Nuno Severiano Teixeira y Araceli Mangas Marín

Los dos países cumplieron con sus deberes para estar en tiempo útil tanto en el Sistema Monetario Europeo como, más tarde, en la Unión Económica y Monetaria. Se adhirieron al Convenio de Schengen para contribuir al abatimiento físico de las fronteras y a la eliminación de controles fronterizos. Recuérdense que otros Estados miembros pusieron dificultades a esas dos grandes construcciones y lograron estar fuera (los *opting out* del Reino Unido y Dinamarca en el euro, la negativa sueca a la moneda única, el régimen especial de Reino Unido e Irlanda en el sistema Schengen, las reticencias de Dinamarca en la PESC...). En la negociación del Tratado de Maastricht nunca pusimos dificultades a las reformas impulsoras del proyecto europeo.

Es relativamente fácil hacer un elenco de las iniciativas defendidas y sacadas adelante por España y Portugal en estos 25 años. España tuvo iniciativas importantes como la creación del estatuto de la ciudadanía de la UE. O la puesta en marcha de políticas de solidaridad (la cohesión económica, social y territorial) mediante los fondos estructurales o la preocupación por las regiones ultraperiféricas, de las que nos hemos beneficiado, como señalaba Paz Andrés, pero han supuesto una clara profundización de la propia Unión. En las reformas de Ámsterdam⁹ impulsamos la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la comunitarización del Acuerdo de Schengen, así como la exclusión del asilo político entre los Estados miembros.

En todas las reformas, además de ser muy activos, España¹⁰ y Portugal¹¹ (Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza, la fracasada Constitución europea y el Tratado de Lisboa) estuvieron a favor del aumento de los poderes del Parlamento Europeo y, en general, de cuantas reformas trataban de conseguir más y mejor Europa. Durante presidencias ibéricas del Consejo Europeo hemos impulsado grandes iniciativas, como fue la Estrategia de Lisboa y ahora lo es la Estrategia 2020¹². Ambos países hemos defendido la necesidad de una política exterior y de seguridad común y hemos par-

⁹ Es cierto que España (junto a varios Estados, alguno grande como Reino Unido) bloqueó por razones objetivas y de interés general el aumento de la votación por mayoría cualificada hasta en tanto no se modificase la reponderación del voto de los Estados.

¹⁰ Esther Barbé estima que, en general, España ha deseado estar presente de forma activa, ha adoptado un rol de protagonista; hasta en las materias de votación por mayoría cualificada "is a realist integrationism" ("Spain: realist integrationism", en Algieri, F.; Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Europa Union Verlag, Bonn, 1996, p. 376; vid. de la misma autora, *La política europea de España*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999.

¹¹ Habría que matizar que, a diferencia de España, Portugal "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" (Seaqbra, M. J., "Portugal: prudent pragmatism", en Algieri, F.; Regelsberger, E. (eds.), op. cit. p. 292.

¹² Vid. Aldecoa, F.; González Alonso, L. N.; Guzmán Zapater, M. (Coords.), *La presidencia española de la Unión en 2010*, M. Pons, Madrid, 2009.

ticipado activamente en las acciones de gestión de crisis. La participación activa y las iniciativas de portugueses y españoles en el debate sobre el fracasado Tratado constitucional fueron ejemplares. En palabras de Francisco Aldecoa, hemos aportado revitalización, hemos rescatado el modelo original y lo hemos impulsado renovando sus aspiraciones políticas. Nuestra iniciativa de cohesión económica y social ha abierto el camino a los nuevos Estados miembros del Este. O como señalaba Paloma Biglino, Europa no sólo era garantía para tener democracia sino para profundizarla y hemos contribuido al reforzamiento democrático de Europa (ciudadanía y Carta)

Personalidades políticas, de la política interna y europea, ha proyectado su capacidad política e intelectual sobre el proceso europeo. Junto a líderes de la talla de François Mitterrand o Helmut Kohl, brillaban con ideas y liderazgo Felipe González y Mario Soares. E. Barón, J.M. Gil Robles y J. Borrell empujaron al Parlamento Europeo a ocupar el espacio legislativo. António Vitorino ha dejado una huella histórica en la legitimidad democrática de la UE con su impulso a la Carta de los Derechos Fundamentales y a la cooperación judicial civil y penal y a la cooperación penal. O Manuel Marín abrió la UE hacia Latinoamérica y a la propia Unión hacia los ciudadanos y las familias mediante el Programa Erasmus o el nombramiento de J. Solana al frente de la PESC fue otro reconocimiento. Hemos dado grandes personalidades a las instituciones y proyectos europeos.

Creo que, a diferencia de algunas adhesiones anteriores y posteriores, España y Portugal, desde su ingreso en la UE, han desempeñado un papel muy positivo en la maduración de la idea europea. Hemos aportado europeidad y una identidad renovada de Europa. Nuestra historia y cultura le ha permitido a la UE recuperar una identidad más genuinamente europea logrando un mayor equilibrio entre el Norte y el Sur.

Portugal y España, sus pueblos y sus élites, han identificado el proyecto europeo con el proyecto nacional, hemos hecho de Europa nuestro propio proyecto nacional y tratado de conjurar con ello demonios internos. Los dos pueblos ibéricos conseguimos dejar de ser periferia, tomamos conciencia de nuestra secular identidad europea y nos apropiamos de la idea europea.

Sin embargo, la participación activa de ambos socios no siempre ha sido común. No se puede decir que hayamos buscado la toma de posiciones comunes. No ha sido fácil ni habitual articular acciones concertadas, al menos no de forma sistemática como se deduce de las afirmaciones de A. Vitorino, Teresa Gouveia y Paz Andrés y de la propia práctica de las cumbres hispano-lusas, más centradas en las relaciones bilaterales que en la agenda europea. En esta materia, los ciudadanos de nuestros

países desean una alianza estable de nuestras posiciones y gobiernos en la UE y en Iberoamérica¹³.

Lanzamos una pregunta en torno a si la defensa de los intereses europeos nos había permitido defender adecuadamente los intereses nacionales. No es fácil evaluar cómo armonizar los intereses nacionales y europeos y como cuantificar unos y otros, tal como señalaba Esther Barbé (Universidad Autónoma de Barcelona); un indicador podría ser saber cuánto contribuye al propio PIB la presencia de un Estado en la UE. Pero hay otros que están fuera de esas fórmulas, por ejemplo, el reconocimiento a un Estado mediante determinados nombramientos. O la creación de un Fondo de cohesión, señala E. Barbé, sirve a intereses nacionales y a la construcción de Europa desde el principio de la solidaridad. Por un lado, desde una lectura normativa, se es un "rule maker", constructor de normas y políticas, aunque también desde una perspectiva racionalista realista se diría que es el principal beneficiario material de la misma. Hay, pues, una interacción mutua continuada entre la defensa del interés propio y la construcción de un espacio común en torno a principios, valores, normas, etc. ¿Se perciben o no beneficios de las políticas europeas? En los Eurobarómetros hay implícito -añade Esther Barbé en el Foro de Oporto- un acusado europeísmo español y portugués, al tiempo que muestra que los ciudadanos aprecian beneficios de la presencia, lo que deduce una armonía entre los intereses nacionales y europeos. También Paz Andrés percibe que en nuestro entusiasmo europeísta ambos países han sabido conjugar intereses nacionales y europeos.

El proceso mismo de atribución del ejercicio de derechos soberanos se hace casi a la par que nuestros Estados crecen en la democracia: el reforzamiento y consolidación de la regeneración política, económica y social de nuestras sociedades va a la par de la contribución al proyecto europeo con más Europa, demostrando que se puede avanzar en el proceso de integración al tiempo que se fortalece internamente las estructuras estatales.

Ahondando en esta perspectiva que nos permite ver la relación entre intereses nacionales y europeos, examinemos los temas que preocupan a los ciudadanos a la luz de los Eurobarómetros¹⁴ cuando piensan en Europa y en su propio país. Es sintomático que en relación con Europa los problemas económico-monetarios (paro, crisis, elevada deuda pública), lucha contra el crimen y control y gestión de la inmi-

¹³ *Barómetro de Opinión Hispano-Luso (BOHL)*, 3ª ed., 2011, Centro de Análisis Sociales de la Universidad de Salamanca y Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisboa (<http://casus.usal.es/BOHL>).

¹⁴ *Eurobarómetro Standard 74*, publicado en febrero de 2011, realizado en noviembre de 2010 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_public_fr.pdf

gración son los que más preocupan a la ciudadanía de los 27 (españoles y portugueses no difieren de otros ciudadanos europeos). Cuando se fijan en los problemas nacionales estos son los problemas económicos (en su vertiente de paro, la situación económica y el alza de los precios)¹⁵, el sistema de salud, la inseguridad y la inmigración aunque hay variaciones sobre la intensidad de la inquietud¹⁶. Para los ciudadanos españoles las tres principales preocupaciones son la situación económica (66%), el desempleo (54%) y, en menor medida, la inmigración (12%)¹⁷. Para los portugueses la situación económica y el desempleo¹⁸.

Se podría deducir de una serie de cuadros¹⁹ que hay espacios comunes para las inquietudes nacionales y europeas: una buena parte de las preocupaciones nacionales son europeas aunque pueda haber matizaciones importantes de un Estado a otro. Luego, no hay dicotomía u oposición entre los intereses nacionales y los europeos. Esa proximidad de lo que los ciudadanos esperan de Europa y del propio Estado marca una visión cada vez más utilitarista de Europa como instrumento para resolver problemas. No importa la Europa finalista de los grandes proyectos políticos y de los mitos, sino la Europa instrumental. Este es un cambio importante en la razón de ser actual de la UE.

Otra cosa distinta, y es relevante señalarlo, que la afección a Europa de españoles y portugueses ha disminuido conforme la crisis se ha afianzado y comienza a percibirse un sentimiento de duda y de crítica desde que los efectos de la crisis golpea en la ciudadanía. En palabras de Jose Maria Brandao de Brito, la crisis, además, ha golpeado a las clases medias que están en la base de su construcción. Claro que la crisis de confianza de la ciudadanía tiene mucho que ver con la falta de funcionalidad y la pérdida de vigor de la propia UE.

3. la aportación de dos lenguas globales

NUESTRAS LENGUAS, PORTUGUÉS Y ESPAÑOL, son seguramente una fundamental aportación a la Unión. El español, tal como figura en los Tratados y en la Constitución española, no es sólo la lengua de 47 millones de europeos... sino que es la lengua de más de 400 millones de personas en el mundo y por tanto la lengua *europea* más hablada

¹⁵ El paro preocupa al 79 % de los españoles, al 55 % de los portugueses y al 30 % de los alemanes. La situación económica al 60 % de los españoles, 50% de los portugueses y al 19 % de los alemanes. (*ibidem*, p. 17)

¹⁶ *Ib.*, p. 19.

¹⁷ *Eurobarómetro 74*, Standard, Informe Nacional, España, Otoño 2010, publicado en febrero de 2011, p. 7.

¹⁸ *Eurobarómetro 74*, Standard, Relatório nacional, Portugal, Outono 2010, publicado en febrero de 2011, p. 3.

¹⁹ *Eurobarómetro Standard 74*, *cit.*, p. 23.

en el mundo (como primera lengua). El portugués no es la lengua de diez millones de europeos, como sí lo es el checo, el húngaro o el sueco, sino que es la lengua de unos 240 millones de seres humanos²⁰.

Las dos lenguas ibéricas no sólo tienen una importancia numérica apabullante por sus hablantes comparadas con lenguas como el francés, el alemán y restantes lenguas oficiales: son dos de las cinco lenguas más usadas del mundo (el chino o el hindi sólo se hablan en un país) y, en concreto, el español es la segunda lengua de comunicación o presencia internacional, también es la segunda más hablada en el mundo occidental y la cuarta en el mundo²¹.

Ambas lenguas y culturas conllevan una importante industria, mercado y una considerable proyección científico-filológica y literaria en la opinión pública y en el mundo universitario, además de ser dos lenguas demográficamente en expansión (en EEUU, Brasil y, en general, América Latina –el área lingüística más extensa del mundo)²².

Las lenguas española y portuguesa son dos grandes activos que estimamos no han sido valorados suficientemente. Las instituciones de la UE no han apreciado que ambas lenguas tienen dimensión *global* frente a multitud de lenguas oficiales de la UE sin ninguna trascendencia más allá de las fronteras de tales Estados miembros.

Estos datos traducen la necesidad de reivindicar una mayor consideración y visibilidad entre las Instituciones europeas en todas sus acciones: como lengua de sus funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior, en sus informes, publicaciones, Internet, etc. Frente a la mezquindad de la UE con estas dos lenguas globales y, en particular, con el español que es lengua oficial en más de medio centenar de organizaciones internacionales universales y de ámbito regional.

Aunque formalmente rige el principio de la diversidad lingüística junto al principio fundamental de igualdad de los Estados y de sus lenguas (art. 3.3, 4.2 y 55.1 TUE y 22

²⁰ Se habla en Portugal, Brasil, Angola, Guinea Bissau, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental. Y hay hablantes en Macao y en algunas zonas de la India (Goa, Damán y Diu y Dadra y Nagar Haveli) y en Sri Lanka. Ver <http://observatorio-lp.sapo.pt/pt/dados-estatisticos/falantes-de-portugues>

²¹ Aguilar Zinser, A.: "Globalidad en español", *Reforma*, 6 de octubre 2000.

²² Es reveladora de la arbitrariedad y mezquindad europea con nuestras lenguas la declaración del fallecido Presidente Mitterrand ante el Parlamento Europeo en 1995 pidiendo políticas activas de la Unión para proteger lenguas como la francesa pues en su opinión solo dos culturas tenían la fuerza suficiente para sobrevivir por sí solas: la anglosajona y la hispana. ("Europa, oportunidad para la lengua española", IV Congreso internacional de la Lengua española, Cartagena de Indias, 2007 (http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion_2/26/baron_enrique.htm).

de la Carta de Derechos Fundamentales), en la práctica no se respeta²³ y cualquiera puede comprobar que no sólo hay un trilingüismo en los trabajos internos de las Instituciones (justificable sólo en los trabajos internos entre funcionarios europeos y con su sola presencia) sino también en presencia de delegaciones nacionales y en Internet. Cuando se hace una petición por ciudadanos europeos en su lengua oficial, lo habitual es la contestación en inglés, no respetando la literalidad del Tratado que exige responder en la misma lengua del peticionario (art. 24 *in fine* TFUE). La UE utiliza criterios restrictivos y poco objetivos basados en la riqueza de los Estados y número de la población nativa que favorecen a Francia, Alemania y Reino Unido frente a un multilingüismo *controlado* que tenga en cuenta criterios objetivos basados en las lenguas europeas cuyo conocimiento está más extendido en Europa y en el mundo y que pueden dar proyección exterior y visibilidad a la UE en el exterior.

El respeto a la diversidad no existe en la práctica y, por ende, ni la transparencia ni la debida proximidad a toda la ciudadanía de la Unión²⁴. No hay otra lengua europea de su nivel de difusión y estatuto internacional como el español y, sin embargo, el trato no puede ser más discriminatorio y en aumento²⁵. La marginación de estas dos lenguas globales nos hace pensar, que una vez más, la Unión vive muy por debajo de sus medios y posibilidades en el mundo.

4. El futuro de la participación de España y Portugal en el nuevo contexto europeo

Nos preguntábamos los moderadores cómo podríamos los dos países ibéricos dar impulso al proyecto político y si creemos que la UE aún tiene proyecto político

²³ TPI, sentencia de 20 de noviembre de 2008, *Italia c. Comisión*, as. T-185/05, en la que se anula varias decisiones de la Comisión de publicación de oferta de puestos sólo en lengua alemana, francesa e inglesa.

En la sentencia del TJUE de 16 de diciembre de 2004, *España c. Eurojust* as. C-160/03) en las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro se afirma que la diversidad lingüística es una expresión específica de la pluralidad constitutiva de la Unión. Buena y formal declaración sin contrapartida real.

²⁴ En este sentido el informe "Un reto provechoso. Cómo la multiplicidad de lenguas podría contribuir a la consolidación de Europa" (2008) elaborado por un grupo de notables y conocido como "Informe Maalouf" (http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_es.pdf). Vid. Elera, A., "El lugar de la diversidad e igualdad lingüísticas en el régimen lingüístico de la Unión Europea", en *Revista Española de Derecho Comunitario* núm. 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>.

²⁵ El último episodio del cerco fue la autorización por el Consejo de Competitividad de 10 de marzo de 2011 de una cooperación reforzada (evitando la votación por unanimidad) para la patente unitaria europea que sólo podrá registrarse en inglés, francés y alemán. España e Italia han luchado durante 10 años para evitar esa marginación proponiendo alternativamente el inglés como lengua única. España ha recurrido ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la decisión del Consejo de la UE que autoriza una cooperación reforzada para la creación de la patente unitaria.

para este siglo XXI desde nuestra percepción como pueblos ibéricos. Para Paloma Biglino nos quedan tareas por hacer juntos; ambos países todavía tenemos mucho que hacer para profundizar en nuestras propias democracias y en la Unión. Profundizar no es atribuir más competencias a la UE: hay que profundizar en las políticas y en el respeto de la subsidiariedad; España y Portugal deben propiciar una presencia más activa de los ciudadanos, al tiempo que más transparencia y responsabilidad de los poderes públicos nacionales y europeos. En efecto, Bruselas no puede ser una torre de marfil con una única visión central de los problemas, la del Directorio franco-alemán y británico. Tiene que tener una óptica más pluralista y con más sensibilidad hacia la periferia. Teresa Gouveia cree que, aparte de lo que nos ha marcado la crisis, tenemos amplias posibilidades de trabajo en común, especialmente en el marco de las relaciones exteriores (misiones militares, influencia sobre países árabes -ver *infra*-).

Pero al margen de nuestra cooperación e impulso en las relaciones exteriores, Portugal y España deben abogar por la vuelta al método comunitario y su sistema normativo, incluida la clásica armonización de legislaciones, frente a la aventura fallida del etéreo "método abierto de coordinación" en el que se margina al Parlamento y al Tribunal de Justicia, y la Comisión se limita a funciones de supervisión. También ambos países deberían consultarse y coordinarse de cara a cooperaciones reforzadas en materias centrales propicias a la integración frente a la casuísticas y periféricas y más que sorprendentes cooperaciones reforzadas emprendidas sobre divorcio y la patente unitaria (en la que Portugal y España han tenido posiciones distintas).

Es bien sabido que la razón fundamental de la construcción europea fue forjar la paz haciendo imposible nuevas guerras entre europeos. Ahora bien, hoy ya no es un objetivo sino un logro, parte del acervo común. Desde hace años, los europeos estamos persiguiendo nuevas razones que den sentido y legitimen la actual Unión Europea en un mundo que ha cambiado profundamente. Los objetivos de la UE en el marco internacional, que se desplaza económica y políticamente hacia el Pacífico, tienen que estar en consonancia con nuestra época. Los objetivos formales del art. 3 TUE no colman el vacío de objetivos de largo emprendimiento y ese vacío deslegitima al proyecto europeo.

Cuando hemos preguntado sobre la suerte y la viabilidad de España y Portugal fuera de la UE, más exactamente si era imaginable lo que hubiera sucedido si la UE no hubiera existido, o si dejara de existir²⁶, las respuestas en el foro virtual han sido

²⁶ Como en el reciente libro de Nicole Gnesotto, *Un monde sans Europe?*, Ed. Fayard, Paris, 2011.

elocuentes. Sin duda "... estaríamos en una geoestrategia muy diferente...la tradición de golpes, dictaduras y luchas internas llegarían a los tiempos actuales..." (Antonio Moutinho). Gracias a la presencia en la UE se ha podido "...reconducir los desatinos de ciertas políticas y permite poner coto a desmanes en ciertas decisiones, especialmente en el ámbito económico. En definitiva, sin Europa, el escenario español tendría muchas debilidades y un panorama siempre más incierto" (Juan A. Falcón Blasco).

Manuel Marín tampoco ve futuro a España y Portugal fuera del marco europeo para jugar algún papel en la globalización. No tenemos capacidades suficientes desde ninguna perspectiva. Además, ni tan siquiera el mundo es eurocéntrico. Hemos aprovechado muy bien estos veinticinco años; otra cosa es que no hayamos sabido rentabilizar socialmente esta reciente historia de éxito. Como se ha señalado, la lealtad ibérica fue bien y ampliamente compensada por las Instituciones y los Estados miembros en la Europa a Quince y hasta 1995. Sin embargo, desde que se perfilaba en el horizonte las posteriores ampliaciones reforzándose el Norte y el Este²⁷, el Sur fue perdiendo fuerza al tiempo que se ha ido instalando una corriente de desconfianza hacia el denominado despectivamente "Club Med". Hoy se percibe una fuerte dosis de prepotencia que tiene a despreciar a los Estados medios y del Sur con un claro abandono en brazos de los tópicos y una supuesta falta de eficacia, descontrol de los riesgos y falta de previsión. Admitía Manuel Marín que en Europa hay la ley del vacío, lo que tú dejas lo ocupan otros sin pedir permiso; la segunda ley, es colocarte un estereotipo, pues si te colocan un estereotipo te obligan a defenderte. Por ello aboga porque seamos serios, rigurosos y firmes trabajando conjuntamente. Pero el futuro es muy difícil; digerir las últimas ampliaciones es difícil, casi imposible; debemos estar más "centrados", superar la posición de nuevos ricos para evitar tener luego despertares dramáticos. Debemos volver a ocupar el vacío que dejamos y rechazar los estereotipos sobre los Estados del Sur.

La crisis ha hecho que los socios europeos vuelvan a la imagen tópica de los vagos del Sur que hemos vivido por encima de nuestras posibilidades y, a su vez, entre la opinión pública ibérica, que Europa sólo nos ofrece e impone sacrificios, lo que puede llevar a un giro hacia la deslealtad y el alejamiento de Europa.

La debilidad institucional, en especial de la Comisión desde principios de siglo, y la falta de liderazgo político nacional hacen el futuro incierto. El "corazón" de Europa

²⁷ Las diversas ampliaciones y otras vicisitudes hacen que Carlos Gaspar se cuestione el antiguo corazón virtuoso de los Seis: 'les Six ou encore 'le noyau historique' de la construction européenne en est-elle devenue le modèle infidèle?' ("Portugal e a crise europeia?", en *Portugal y España en la Europa del Siglo XX*, Fundación Academia Europea de Yuste, 2005, p.26.

está debilitado con tantas ampliaciones y esa falta de dinamismo perjudica a los Estados medios para los que siempre una Comisión fuerte e independiente fue su mejor aliado. No se puede desdeñar que hoy hay una visión crítica en la opinión pública y en los medios de comunicación, motivada por la falta de liderazgo de la Comisión, pendiente siempre de un arrogante e ineficaz directorio de Estados.

En el foro virtual se señaló por Juan Antonio Falcón Blasco que "...La crisis económica-financiera actual, pero sobre todo la desafección de las nuevas generaciones de la meta del paneuropeísmo, lastran la posibilidad de que Europa tenga un empuje en la base social para avanzar", si bien con cierto optimismo no se descarta que "la presión económica y política de las nuevas potencias emergentes del planeta...va a conllevar una inevitable reactivación del proyecto europeo".

En un marco internacional muy transformado y con un entramado institucional debilitado, la UE va perdiendo impulso político, originalidad y capacidad de respuesta y evolución. Portugal y España viven momentos de gran incertidumbre entre su población pero el futuro no se garantiza con la demolición de Schengen, el proteccionismo y la falta de solidaridad o el imposible regreso a las monedas nacionales. Para los dos países ibéricos, Europa es el problema y la solución.

III. LAS APORTACIONES A LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DOS ESTADOS IBÉRICOS se ha definido, tradicionalmente, mediante dos triángulos cuyos lados representan las tres áreas de sus intereses estratégicos nacionales. Para Portugal: Europa, el Atlántico y los países de habla portuguesa (Brasil y los países lusófonos de África) y para España: Europa, el Mediterráneo y América Latina²⁸.

Ahora, y desde la entrada de ambos países en la Comunidad Europea, el vértice superior de ambos triángulos está ocupado por Europa, y esta dimensión europea, que es la prioridad de la política exterior de ambos Estados, es la que trata de influir en las otras dimensiones para rentabilizar estas relaciones. Portugal y España han tratado, por lo tanto, no sólo de poner en la agenda europea sus áreas de interés estratégico nacional, sino también de convertirse en interlocutores privilegiados de Europa en los temas relacionados con estas áreas. En otras palabras, han querido reforzar su posición en Europa a través de sus privilegiadas relaciones extraeuropeas

²⁸ Véanse, para el caso portugués, Severiano Teixeira, N., "Breve ensaio sobre a política externa portuguesa" en *Relações Internacionais*, n° 28, Diciembre 2010, pp. 51-60; y para el caso español, Pereira, J.C., *La Política Exterior de España*, 2ª ed. Ariel, Barcelona, 2010.

y reforzar su posición en estas zonas del mundo a través de su pertenencia a Europa.

En este contexto, más allá del discurso político y diplomático dentro de la Unión Europea, el mecanismo institucional que permitió, de manera eficaz, el desarrollo de esos objetivos fue el ejercicio de las Presidencias de turno del Consejo de la Unión Europea, que los dos países ibéricos supieron aprovechar y llevaron a cabo con éxito (Portugal en 1992, 2000 y 2007 y España en 1989, 1995, 2002 y 2010) y que aportaron un valor añadido a las relaciones exteriores de la Unión, particularmente a las relaciones de la UE con América Latina, el Mediterráneo, Oriente Medio y África.

1. América Latina

SI BIEN LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA y América Central son anteriores a la adhesión de los dos países ibéricos, pues se remontan a 1984 y al intento de aproximación mediante el llamado Diálogo de San José²⁹, es indiscutible que la entrada, en 1986, de España y Portugal en la Comunidad Europea marcó un punto de inflexión en las relaciones de Europa con América Latina y en el interés comunitario por los temas latinoamericanos. Hoy es evidente que, entre 1986 y 2011, los principales hitos de las relaciones de la Unión Europea con América Latina han tenido siempre, la impronta de España y Portugal.

América Latina no es la prioridad de la política exterior de Portugal ni de España. Y en ambos países la política latinoamericana no está totalmente «europeizada» ni se agota en el contexto europeo. Por el contrario, tanto España como Portugal desarrollan esta relación en dos espacios diferenciados: el primero, bilateral, con cada uno de los países, y el segundo, este sí, en el marco de la Unión Europea y en este caso, intentado ser interlocutores privilegiados: España para la totalidad de la región y Portugal principalmente para Brasil.

No hay duda de que el desarrollo de las relaciones de la Unión Europea con América Latina ha sido en gran parte el resultado de iniciativas políticas y diplomáticas de los dos países ibéricos.

Desde sus respectivos procesos de negociación para la adhesión a la CEE, España y Portugal quisieron que se tuviera en cuenta a América Latina en las estrategias adoptadas por la Unión Europea. En el Tratado de adhesión se incluyeron, por iniciativa española, dos declaraciones sobre América Latina. Portugal quiso, por su

²⁹ Palomares, G, "España y la relación parlamentaria con América Latina: balance de una década 1986-1995", en Molina del Pozo, *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Editorial de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 207-220.

parte, hacer valer su relación con Brasil. Pero América Latina no era la prioridad en aquel momento para ninguno de los dos países y, a falta de medidas políticas o económicas concretas, estas primeras tomas de posición de los países ibéricos se quedaron en un plano meramente declarativo.

Un segundo momento de aproximación se produjo con ocasión de la primera Presidencia española del Consejo, en 1989, cuando España trató de institucionalizar una relación política y económica entre Europa y América Latina y de crear un Fondo Europeo de Garantía para resolver la cuestión de la deuda de los países latinoamericanos. Este segundo intento no tuvo más éxito que el primero. La coyuntura internacional no era favorable. Poco después, Europa salía de la guerra fría y el Este se convirtió en la principal prioridad.

Dada la falta de interés y el apoyo europeo a las relaciones con América Latina, la política exterior española creó otro foro multilateral, alternativo a la Comunidad Europea, para las relaciones con América Latina: surgió así la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas, que Portugal apoyó desde el principio, en la Cumbre de Guadalajara de 1991.

Los años 90 estuvieron marcados por un cambio en el contexto internacional y regional y por un nuevo acercamiento entre las dos áreas regionales en virtud de impulsos sucesivos de Portugal y España.

En 1992, durante la primera Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, se firmó en Brasilia el Acuerdo Marco entre el Brasil y la Unión Europea. Y en 1995, durante la Presidencia española y con su apoyo, la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa estratégica para reforzar la asociación entre la Unión Europea y América Latina³⁰, cuya primera cumbre se celebró en Río de Janeiro en 1999.

En la década de los 90 la Unión Europea promovió procesos de integración regional a su imagen. En 1991 el nacimiento del Mercosur hizo posible en América Latina un cambio de paradigma en las relaciones entre las dos áreas regionales. En la segunda mitad de la década, la Unión Europea desarrolló una estrategia de integración regional y un enfoque común para el modelo de las relaciones interregionales, basada en dos interlocutores que se consideraban homólogos: la Unión Europea y Mercosur.

Esta dinámica continuó durante la primera década del siglo XXI. Y los esfuerzos de España y Portugal también. En 2002 la Presidencia española consolidó la asocia-

³⁰ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, "Unión Europea/América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)", COM (95) 495, final 23 de octubre de 1995.

ción estratégica y celebró la Segunda Cumbre entre la UE y América Latina. En 2007, la Presidencia portuguesa celebró la primera cumbre entre la UE y Brasil y estableció la asociación estratégica con Brasil³¹. Por último, en 2010, bajo la Presidencia española se relanzaron las negociaciones con Mercosur.

Y, sin embargo, las relaciones entre la UE y América Latina siguen bloqueadas. Parece llegado el momento de volver a cambiar de paradigma. La coyuntura internacional y regional exige un cambio de modelo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. La estrategia regional y el enfoque genérico y común deben articularse con una estrategia bilateral y un enfoque diferenciado, eligiendo los principales socios y las alianzas más útiles para fortalecer las relaciones entre las dos áreas regionales³².

En este contexto, adquiere hoy especial relevancia la fuerza emergente de Brasil, no sólo como potencia regional, clave para las relaciones con todo el continente latinoamericano, sino también como potencia global. Así lo han entendido los Estados Unidos, que han diseñado una estrategia específica para sus relaciones con Brasil³³. La Unión Europea ya dio un primer paso con la estrategia UE / Brasil, que se firmó durante la Presidencia portuguesa de 2007³⁴, pero el peso futuro de Brasil en la escena internacional obligará, con toda seguridad, a reforzar esta estrategia³⁵.

Ahora, en este nuevo paradigma, Portugal y España pueden volver a desempeñar un papel importante. Los lazos históricos, el diálogo iberoamericano y las relaciones bilaterales de los dos países ibéricos son un instrumento esencial para una nueva estrategia de acercamiento entre Europa y América Latina y, sin duda, un valor añadido para la presencia internacional de la Unión Europea.

³¹ Véase Fonseca, C., «O Brasil na Europa», en *Relações Internacionais*, 17, IPRI-UNL, Marzo 2008, pp. 39-42.

³² 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, julio de 2009, p. 20.

³³ Véase el Informe de la *Task Force* «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations» del *Council on Foreign Relations* que, además de reconocer la actuación de Brasil en América del Sur destaca también su contribución a la política mundial y recomienda que «este periodo sea visto como una oportunidad para que Brasil y los Estados Unidos profundicen en su asociación mediante vínculos gubernamentales y económicos más estrechos». Cfr. AA VV, «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations», *Independent Task Force Report n.º 66*, Council on Foreign Relations, julio 2011. Disponible en: http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_TFR_66.pdf.

³⁴ Para un análisis más detallado del papel de Portugal en la aproximación de Brasil a la CEE, véase, Carvalho, Th., «Portugal e as relações Brasil-União Europeia (1986-2007)», en *Relações Internacionais*, 29, IPRI-UNL, marzo 2011, pp. 91-100.

³⁵ Gratius, S., «Brasil y Europa hacia 2015» *FRIDE Policy Brief n.º 49* - febrero 2011,

2. El Mediterráneo

A DIFERENCIA DE LO QUE SUCEDE CON AMÉRICA LATINA, área geográficamente remota en la que los intereses europeos son de naturaleza esencialmente económica y comercial, el Mediterráneo es la frontera sur de la UE y su principal área de vecindad. En consecuencia, el interés estratégico de la UE en el Mediterráneo es de naturaleza totalmente diferente y va mucho más allá de las razones estrictamente económicas, pues se extiende a los ámbitos políticos y de seguridad y constituye una prioridad esencial para la acción exterior de la Unión Europea.

Portugal y España, en su calidad de Estados del sur de Europa particularmente sensibilizados sobre la importancia del Mediterráneo en el ámbito regional europeo, han desempeñado un papel importante en este sentido y han participado activamente, en el marco de la Unión Europea, en las diversas iniciativas políticas para promover el diálogo entre las dos orillas del Mediterráneo. Los dos países ibéricos participan en todos los foros multilaterales mediterráneos y son miembros fundadores de la cooperación euromediterránea. Además, a diferencia de lo que ocurre con sus políticas con América Latina, en las que los dos países mantienen su propio espacio tanto en el ámbito bilateral como en el iberoamericano, las políticas mediterráneas de España³⁶ y Portugal³⁷ se desarrollan principalmente en el marco multilateral euromediterráneo y están ampliamente «europeizadas». Una prueba de ello es la aprobación, bajo la presidencia de los países ibéricos, de dos documentos fundamentales para la estructuración de las relaciones entre la UE y el Mediterráneo: la Declaración de Barcelona (1995), que define la Asociación Euromediterránea y la Estrategia Común de la UE para el Mediterráneo, adoptada en Santa María da Feira en junio de 2000.

El redescubrimiento del Mediterráneo por parte de la política exterior española data de la segunda mitad de los años 80 y resulta ya evidente en la primera Presidencia española de la Unión en 1989³⁸. El giro portugués hacia el Mediterráneo es posterior pues se concreta en los años 90. Pero ya en 1992, bajo la primera Presidencia portuguesa y por iniciativa española, se puso en marcha la Asociación UE-Magreb.

En 1995, la Presidencia española marca un momento clave para relaciones entre las dos áreas regionales con el lanzamiento de la Asociación Euromediterránea y del

³⁶ Barbé, E.; Mestres, L.; Soler y Lecha, E., "La Política Mediterránea de España: entre el proceso de Barcelona y la política europea de vecindad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 79,80, Barcelona, 2007, pp. 35-51.

³⁷ Faria, F., "The Mediterranean: a new priority in Portuguese Foreign Policy" in *Mediterranean Politics*, 1:2, Londres, 1996, pp. 212-230.

³⁸ Barbé, E., "Espagne: La redécouverte de la Méditerranée", in *Confluences Méditerranée*, nº 2, Hiver, 1992, pp. 69-76.

Proceso de Barcelona. Y en 2000, ya bajo Presidencia portuguesa, se aprobó la Estrategia Común de la UE para el Mediterráneo³⁹, que plasmaba la visión regional de la UE sobre su periferia sur en un instrumento por excelencia de la política exterior europea y establecía las líneas generales de la acción exterior europea en la región.

A pesar de las diversas iniciativas políticas y de los intentos de dinamizar el proceso, incluidos los de la Presidencia española de 2002, la parálisis y el estancamiento de la Asociación Euromediterránea, llevaron a Francia a lanzar en 2007 una nueva propuesta: la Unión por el Mediterráneo. Se trataba de un nuevo marco de cooperación, al margen de la Unión, en el que participarían sólo los países ribereños de la cuenca mediterránea. Varios Estados miembros con intereses en el Mediterráneo (como Italia, España y Portugal) no estaban dispuestos a prescindir del marco multilateral euromediterráneo. Y España, en particular, no estaba dispuesta a abdicar de la herencia del Proceso de Barcelona⁴⁰. Ante estas reacciones, Francia se comprometió a negociar y a redefinir su propuesta para integrar ese legado. En 2008, nació oficialmente el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.

Está claro que hay un consenso entre los Estados miembros sobre la prioridad que hay que conceder al Mediterráneo en el contexto de la política exterior europea. Históricamente, la relación entre la UE y el Mediterráneo surge como contrapunto a la ampliación europea hacia el Este, la primera promovida por los países del Sur y la segunda por los Estados miembros del Norte y del Centro de Europa. En el marco del equilibrio interno europeo y de las relaciones desarrolladas en las últimas décadas con los países del sur del mediterráneo, correspondía (y corresponde aún) a España y Portugal un papel de potenciadores de la profundización de la cooperación euromediterránea, especialmente a través de la consagración política de la Unión por el Mediterráneo, cuya Secretaría tiene su sede en Barcelona.

La respuesta de la Unión Europea a los recientes acontecimientos políticos en el norte de África, promoviendo instrumentos específicos para la región y revisando la Política Europea de Vecindad⁴¹ (instrumento marco, creado en 2004, para las relaciones entre la UE y todos sus países vecinos), vino a reconocer que el exceso de iniciativas políticas para el Mediterráneo (Proceso de Barcelona, Política Europea de

³⁹ Cf. *Estrategia común del Consejo Europeo para la región mediterránea*, Santa Maria da Feira, 19 de junio de 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (L-183), pp. 5-10.

⁴⁰ Soler y Lecha, E., "El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo", *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) n° 28*, Fundación Alternativas y Fundación CIDOB, Madrid/Barcelona, 2008.

⁴¹ 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 mayo de 2011.

Vecindad, Unión por el Mediterráneo, Diálogo 5 +5) ha demostrado su ineficacia para la consecución de los objetivos propuestos. Por otra parte, la defensa de las sociedades civiles del Norte de África puso de manifiesto la ambigüedad de la retórica europea, dividida entre la promoción de los principios y valores democráticos y el apoyo a regímenes autoritarios, por razones de seguridad. Una ambigüedad a la que hay que añadir la brecha entre las expectativas creadas por las propuestas de la política euromediterránea y la eficacia política de sus resultados, que afecta a la credibilidad internacional de la UE.

En este contexto, Portugal y España, conocedores privilegiados de la realidad mediterránea y, en particular, del norte de África, pueden contribuir a reforzar la legitimidad exterior de la Unión, mediante la promoción de iniciativas políticas específicas, fundamentales en el actual momento de transición política, en el que sus respectivas experiencias históricas pueden resultar muy útiles. Estas iniciativas deben centrarse en medidas para fomentar la confianza entre la UE y los representantes locales de la sociedad civil, dando prioridad a la coherencia entre la retórica política y la definición de los instrumentos de cooperación.

3. Oriente Medio

ORIENTE MEDIO es un tema central de la agenda de política exterior desde el comienzo de la Cooperación Política Europea en la década de los 70. Tras la institucionalización de la PESC, con el Tratado de Maastricht, Oriente Medio fue señalada como una de las cinco áreas prioritarias de la acción exterior europea⁴². El comienzo de la PESC coincidió con la reanudación del proceso de paz en Madrid y Oslo. Desde el inicio de este proceso, los países europeos mostraron su capacidad para promover foros de diálogo y de contacto entre las partes en conflicto, lejos de la atención internacional, cuyo impacto no puede ser ignorado.

Desde entonces, la UE ha concentrado gran parte de los esfuerzos de su acción exterior en apoyar la creación de un entorno que hiciera posible una paz duradera en Oriente Medio, mediante dos componentes principales: el apoyo político y económico al proceso de paz y los esfuerzos para alcanzar una estabilidad regional mediante soluciones multilaterales⁴³.

⁴² Cf. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas*, 29 de octubre de 1993. Las otras áreas identificadas como prioritarias para la acción exterior fueron la promoción de la paz y la estabilidad en Europa, África del Sur, la antigua Yugoslavia y Rusia.

⁴³ Ortega, M. (ed.), *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper n°62, International Institute for Security Studies – European Union (ISS- EU), 2003.

En la estructura regional de la política exterior de la UE, Oriente Medio se divide en dos áreas de cooperación: por un lado la región mediterránea, que incluye los estados ribereños del Mediterráneo, y, por otro, los países del Golfo. Esta opción, determinada por razones económicas y de seguridad, ha dado como resultado una coherencia limitada en el planteamiento estratégico regional, teniendo en cuenta que los principales problemas políticos (como el conflicto palestino-israelí) no pueden dejar de incluir al conjunto de los Estados de Oriente Medio.

Uno de los objetivos de la política exterior de la UE es su consolidación como un actor regional, particularmente en Oriente Medio. Como tal ha desarrollado y apoyado una serie de iniciativas políticas para la región, tanto de carácter bilateral como multilateral. Portugal y España han apoyado políticamente estas iniciativas y han tratado de participar en su aplicación, como lo demuestra la elección del primer Enviado Especial de la UE para Oriente Medio, el español Miguel Ángel Moratinos. Sin embargo, los esfuerzos europeos han sido poco eficaces por tres razones: las divisiones dentro de la UE, por intereses políticos y por los diferentes criterios sobre el papel que debe desempeñar la UE en la región; el reconocimiento, por parte de los actores regionales, del papel de interlocutores externos y la necesidad de evitar conflictos dentro de la comunidad transatlántica.

El marco regional de Oriente Medio, y en particular los factores determinantes de la paz entre israelíes y palestinos, condicionan que la acción exterior europea tenga que formar parte de los esfuerzos multilaterales y, en particular, de la cooperación con los Estados Unidos. Se trata de un área estratégica para la política exterior de Estados Unidos y Europa, por lo que las alianzas regionales adquieren una mayor importancia en el contexto internacional. Pero si este argumento puede utilizarse como un factor de conflictividad por el protagonismo de europeos y americanos, también puede (y debe) ser visto desde una perspectiva de complementariedad.

Portugal y España, Estados miembros de la UE y socios transatlánticos, tienen una posición privilegiada para promover el diálogo político con Oriente Medio en el marco de la cooperación transatlántica. Una iniciativa que pasa por el fomento del diálogo entre los diferentes protagonistas, regionales, por supuesto, pero también europeos y americanos. Dada la estructura política regional, es fundamental para los países ibéricos, con escasa capacidad de intervención bilateral en Oriente Medio, afirmar su capacidad de elementos de conciliación euroatlántica, en particular ante la resolución de problemas potencialmente conflictivos en ambos lados del Atlántico.

4. África

ÁFRICA NO HA SIDO UNA PRIORIDAD para la política exterior española⁴⁴, pero sí lo ha sido para la política exterior portuguesa. Desde la descolonización, en 1975, las relaciones poscoloniales con los países de habla portuguesa de África constituyen uno de los vértices del triángulo de interés estratégico y son, por lo tanto, una prioridad para Portugal.

La política africana del Estado portugués, a pesar de haber acabado desarrollándose cada vez más intensamente en el contexto europeo, nunca fue totalmente «europea». Antes al contrario, Portugal se reserva su propio espacio y la cooperación bilateral con cada uno de estos países e incluso un espacio multilateral lusohablante propio, en el marco de en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

Pero al mismo tiempo, Portugal ha tratado de incluir a África en la agenda de la UE, presentarse como uno de los interlocutores de este continente y aprovechar sus presidencias del Consejo para influir en la política de la UE en África y proyectar, además, internacionalmente el peso de la Unión en el continente africano.

En el período poscolonial, las relaciones entre la UE y los Estados africanos se enmarcaron en los Acuerdos de Lomé, rebautizados en 2000 Acuerdos de Cotonú, hasta entonces, guiados por una lógica más o menos asistencialista, es decir, en torno a la ayuda al desarrollo.

La Presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 2000, fue un hito simbólico en las relaciones entre la UE y el continente africano, con la celebración de la primera Cumbre UE-África en El Cairo. En esta reunión, marcada por el pasado colonial, se admitió, sin embargo, la necesidad de superar la lógica asistencialista de la ayuda al desarrollo y la necesidad de crear un marco institucional para las relaciones políticas al más alto nivel. Sin embargo, estos acuerdos no se concretaron políticamente. El cumplimiento de los compromisos fue escaso y el tiempo transcurrido, excesivo: siete años pasaron hasta que se celebró la siguiente Cumbre.

Sin embargo, el escenario internacional ha cambiado y la importancia estratégica de África⁴⁵ también. En primer lugar, por razones de economía y energía, dada la importancia del continente como una fuente de suministro de petróleo y teniendo en cuenta la inestabilidad en las fuentes tradicionales de Oriente Medio. En segundo lugar, por razones políticas y de seguridad, debido a la aparición de amenazas y riesgos trans-

⁴⁴ A pesar del plan para África de Miguel Ángel Moratinos, África no es una prioridad de la agenda exterior de España ni tiene el peso en la política exterior española de otras áreas como el Mediterráneo o América Latina. Véase *Plan África 2006-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2006.

⁴⁵ Véase Soares de Oliveria, R., "A África desde o Fim da Guerra Fria", en *Relações Internacionais*, IPRI, diciembre de 2010, pp. 93-114.

nacionales. Y no sólo por el terrorismo y la delincuencia internacional organizada, con especial incidencia en las zonas, como es habitual en África, donde la fragilidad o el fracaso del Estado son evidentes. También han influido otras cuestiones que afectan a la seguridad, como las crisis medioambientales o las pandemias.

Por otro lado, el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por parte europea, y, sobre todo, el lanzamiento en 2002 de la Unión Africana (UA), por parte africana, hicieron posible la aparición de un interlocutor institucional para el continente, una estrategia de diálogo multilateral más coherente y organizado y un enfoque más regional. En estas circunstancias África empezó a adquirir más importancia en la agenda de la UE⁴⁶.

Fue, una vez más, la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, en 2007, la que marcó una nueva etapa de gran importancia política para las relaciones entre los dos continentes, con la celebración en Lisboa de la II Cumbre UE-África y la firma de la Estrategia Conjunta África-UE, que, con un enfoque regional más pragmático, se diseñó para abordar el nuevo contexto regional e internacional (la globalización y la profundización de la integración regional en los dos continentes) definiendo objetivos concretos e intereses y oportunidades comunes⁴⁷.

Pero la entrada en escena de nuevos actores internacionales, como Estados Unidos, y de potencias emergentes como China o India, por un lado, y las enormes disparidades y la escasa integración de África, por el otro, parecen aconsejar hoy un cambio en el modelo de enfoque interregional. Es decir, la estrategia de enfoque regional, la articulación de una estrategia bilateral, que busque en las potencias regionales y subregionales africanas los interlocutores y alianzas necesarios para fortalecer las relaciones entre los dos continentes⁴⁸. Ahora bien, en este punto, los lazos históricos y las relaciones bilaterales con algunos países, como Angola, puede ser un útil activo para las relaciones entre Europa y África.

IV. CONCLUSIONES.

EN ESTE BREVE BALANCE de los 25 años de presencia de España y Portugal en la Unión Europea, no hemos pretendido hacer un inventario de los costes y beneficios, políticos, económicos y sociales que la integración europea ha aportado a los dos estados

⁴⁶ En 2005 el Consejo Europeo aprobó la "Estrategia para África" para reforzar las ayudas públicas al desarrollo y acelerar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Los Presidentes del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo firmaron la "Declaración sobre Política de Desarrollo".

⁴⁷ Véase Franco, M. (coord.), *A UE e África: Em Busca de uma Parceria Estratégica*, IPRI/FLAD, Lisboa, 2009.

⁴⁸ Véase 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.

ibéricos. Por el contrario, el enfoque fue bien diferente, y el punto de partida muy claro: ¿cuál es la contribución de España y Portugal al proceso de integración europea?, ¿qué valor añadido aportaron los dos países ibéricos a los valores europeos, al acervo comunitario y a la proyección exterior de la Unión?

Llegados a esta fase de la reflexión y después de los dos debates abiertos en sendos foros, uno virtual y otro presencial, podemos sacar ya una serie de conclusiones. La primera, en el plano de las relaciones bilaterales entre Portugal y España dentro de la Unión. La segunda, precisamente, en términos de la contribución de los dos estados ibéricos al proceso de integración en su conjunto.

El saldo de los 25 años de integración de España y Portugal se considera muy positivo. Con la entrada en la Comunidad Europea en 1986, ambos países consiguieron, con éxito, la consolidación de sus democracias, la modernización de sus economías, el fortalecimiento de su papel internacional y la regulación de sus asuntos bilaterales.

Durante la primera década de la integración, marcada por la prioridad de la cohesión económica y social, hubo una identidad de intereses estratégicos entre Portugal y España en el marco europeo y la coordinación de posiciones fue fácil y casi natural.

En la segunda década, sin embargo, con la pérdida gradual de peso de la política de cohesión, esta situación cambió profundamente. La reforma institucional y la ampliación hacia el Este marcaron un punto de inflexión. Y la natural convergencia anterior se convirtió en una divergencia de intereses y en una mayor dificultad para la coordinación de las posiciones de los dos países dentro de la Unión.

La actual crisis de la deuda soberana parece haber consolidado esta divergencia de intereses y estrategias y el futuro debate sobre las próximas perspectivas financieras de la UE puede prolongar, e incluso agravar, esta situación.

Esto no quiere decir que España y Portugal no sigan teniendo áreas de intereses convergentes. Lo que ocurre es que a estas se superponen otras de intereses divergentes. El reto de futuro para los países ibéricos será aprender a gestionar ambas de forma simultánea, lo que les exigirá claridad en la definición de sus objetivos y flexibilidad en la implementación de sus estrategias. Es decir, una doble coordinación: en la acción conjunta de las convergencias y en la gestión de las divergencias.

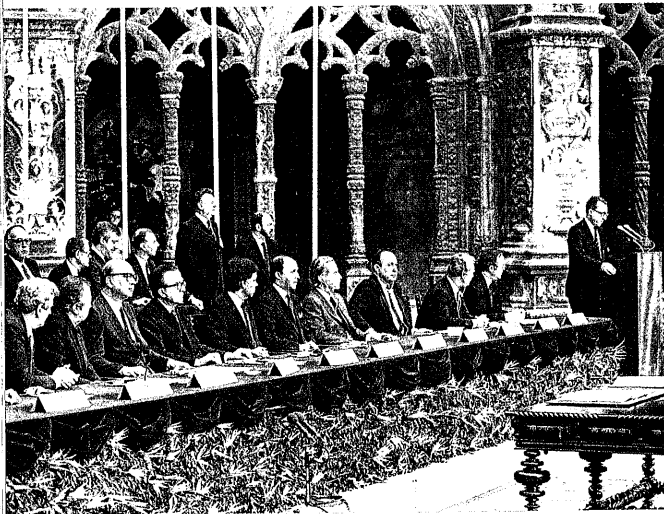
El segundo plano es el de la contribución de los países ibéricos a la Unión. Desde el momento de la adhesión, en 1986, Portugal y España fueron siempre socios leales: compartieron los valores, enriquecieron el acervo, ayudaron a la proyección internacional de la UE y estuvieron, siempre, en el núcleo más avanzado de los partidarios

de la integración europea. En el ámbito interno se integraron en la unión monetaria y en la una moneda única, participaron en la reforma de todos los Tratados, de Maastricht a Lisboa, se adhirieron al Acuerdo de Schengen y apoyaron la creación de un espacio europeo de Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. En el ámbito externo apoyaron la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común y contribuyeron a la proyección internacional de la Unión en aquellas áreas regionales con las que mantienen relaciones privilegiadas. Y si fueron activos en el plano diplomático, no lo fueron menos en el militar: apoyaron también la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa y participaron en todas las misiones de gestión de crisis de la Unión.

En la actualidad, ni Portugal ni tampoco España pueden emprender iniciativas políticas relevantes en el ámbito interno que contribuyan de manera creíble al relanzamiento del proceso de integración europea. Además, en lo que respecta a la actual crisis de la deuda soberana, España y Portugal han mostrado posiciones divergentes y no tienen ningún interés en el desarrollo de estrategias conjuntas.

Pero si esto es así, en el ámbito interno, no sucede lo mismo a nivel internacional, pues en él los dos países ibéricos tienen condiciones y credibilidad en el marco europeo y, además, pueden y deben desarrollar estrategias conjuntas. En un momento en el que es crucial para la UE redefinir su papel internacional y por lo tanto, plantear una nueva estrategia internacional menos replegada sobre el continente y más abierta al exterior, a las áreas regionales de América Latina y el Mediterráneo y, sobre todo, a los acuerdos de asociación con las democracias emergentes, como Brasil. Si tuvieran iniciativas y, mejor aún, si supieran desarrollarlas conjuntamente, Portugal y España podrían, una vez más, constituir un valor añadido para la Unión Europea.

Salamanca y Lisboa, septiembre 2011



ADHESIÓN DE PORTUGAL Lisboa (12-6-1985)

El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, durante su discurso en la ceremonia de adhesión de Portugal en el monasterio de los Jerónimos. En la imagen, Bettino Craxi, Giulio Andreotti, Felipe González, Laurent Fabius, Hans Dietrich Genscher y Maertens, entre otros.

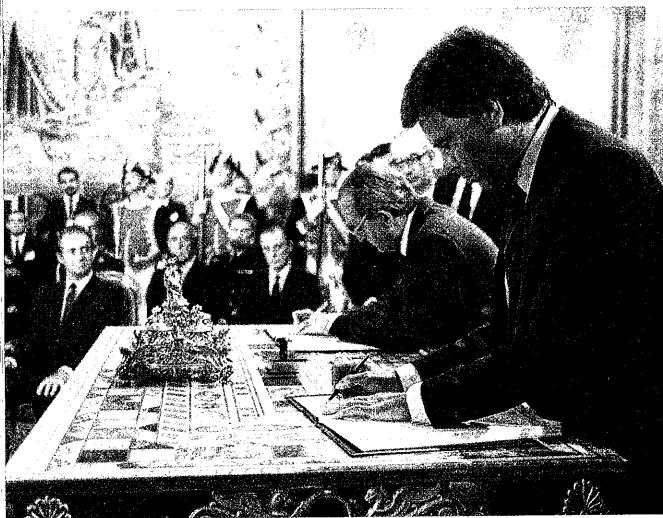
FOTO: LUSA - ALFREDO CUNHA



LA FIRMA Lisboa (12-6-1985)

El primer ministro portugués, Mario Soares, y el vice-primer ministro, Rui Machete, secundados por el ministro de Asuntos Exteriores, Jaime Gama, y el ministro de Economía, Hernán Lopes, firman el tratado de adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas en el acto celebrado en el monasterio de los Jerónimos.

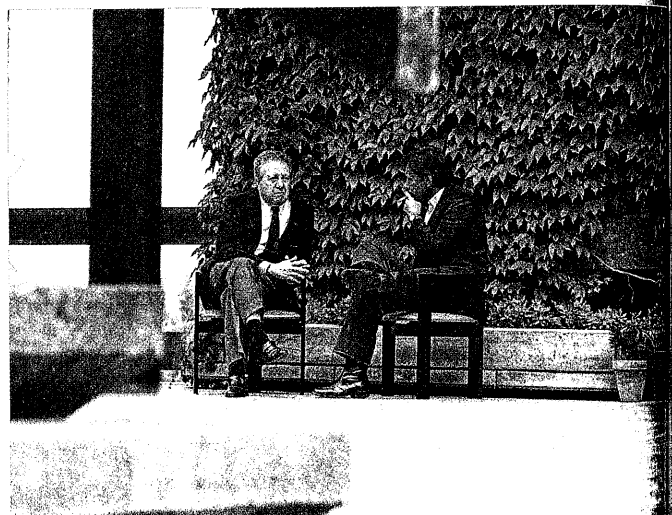
FOTO: LUSA - ACÁCIO FRANCO



LA FIRMA Madrid (12-6-1985)

El presidente del Gobierno, Felipe González firma el acta de adhesión de España junto a Fernando Morán, ministro de Exteriores; ante la atenta mirada del Rey Juan Carlos I, del Marqués de Mondéjar y de Sabino Fernández Campo, Jefe y Secretario respectivamente de la Casa de S.M.

FOTO: EFE



SOARES Y GONZÁLEZ EN LA RAYA Alcántara, Cáceres (25-5-1985)

El presidente del Gobierno español, Felipe González, y su colega portugués Mario Soares, durante la segunda cumbre hispano-portuguesa, celebrada en el Convento de San Benito de la localidad cacereña de Alcántara, próxima a "la raya", frontera portuguesa.

FOTO: EFE - MANUEL P. BARRIO PEDR

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

25 ANOS DA ADESÃO
DE PORTUGAL E ESPANHA
À COMUNIDADE EUROPEIA



COMISSÃO EUROPEIA
Representação em Portugal

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

25 ANOS DA ADESÃO DE PORTUGAL E ESPANHA
À COMUNIDADE EUROPEIA

PREFÁCIO

LUIZ SÁ PESSOA¹

FRANCISCO FONSECA MORILLO²

PORTUGAL E ESPANHA ADERIRAM EM 1 DE JANEIRO DE 1986 à CEE, para só citar a designação mais conhecida das Comunidades Europeias. Desde então, muito mudou no mundo e na Europa, mesmo até na designação das Comunidades, agora União Europeia.

Portugal e a Espanha também mudaram... e muito, nestes 25 anos.

Quando se pensou assinalar a passagem dos 25 anos da adesão de Portugal e de Espanha à União Europeia – actual designação para as então CEE, CECA e EURATOM, decidiram as Representações da Comissão Europeia em Portugal e em Espanha celebrar em conjunto esta efeméride. No âmbito das celebrações, entre as acções previstas, assentaram fazer um conjunto de três *fora* que, cada um sob o seu tema, juntassem académicos de prestígio dos dois países e que em conjunto retirassem as suas conclusões sobre os temas em debate.

Esses *fora* trabalharam os seguintes três temas: Relações Económicas entre Portugal e Espanha; Identidades Europeias; e Valor acrescentado da presença de Portugal e de Espanha para a União Europeia.

Num período de crise económica como o actual, seria difícil pensar isoladamente o modo de ultrapassar as dificuldades que defrontamos. Por si só, nenhum dos dois países, ou dos Estados Membros da União Europeia, tem peso significativo numa economia mundial concorrencial, na qual novos *players* mundiais, com maior integração política e económica, com recursos próprios e reservas financeiras muito importantes, reclamam um lugar cada vez mais importante.

A frase de Jean Monnet, pronunciada a 18 de Abril de 1951 aquando da criação da CECA, "*L'Europe se construit dans les crises*", aparece agora muito actual e dentro de contexto. Todos esperam que seja premonitória de maior integração e inspiradora dos actuais dirigentes políticos, passados mais de 60 anos de ter sido proferida.

¹ Chefe da Representação interino da Comissão Europeia em Portugal.

² Chefe da Representação da Comissão Europeia em Espanha.

Ficam aqui registadas em livro as conclusões dos *fora* promovidos, de modo a permitir uma maior divulgação dos debates e a servir os interessados em matérias de política europeia. Que possa contribuir para alimentar futuras reflexões e debates sobre estas matérias e para uma melhor compreensão do que estamos a construir dia a dia, ano após ano, é o nosso intuito.

Estamos certos de que ambos os nossos países ao longo destes 25 anos seguiram a máxima de Séneca e não caíram no erro "*Ignoranti quem portum petat, nullus ventus suus est*" – não há vento favorável para quem desconhece o porto de destino. Pelo contrário, sabíamos de onde vínhamos, sabemos onde chegámos e queremos que esta publicação ajude a manter o rumo.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A IDENTIDADE EUROPEIA

DANIEL INNERARITY



AFIRMA-SE FREQUENTEMENTE que a Europa tem problemas de comunicação. Gostaria de começar por referir que não me surpreende a existência deste tipo de dificuldades, tendo em conta a própria natureza deste empreendimento político. Se até Jacques Delors pôde dizer que estávamos perante um Objecto Político Não Identificado, não deveríamos surpreender-nos por aí além ao comprovar que a percepção da opinião pública é imprecisa e confusa. A perplexidade seria mínima se se tratasse de uma configuração que pudesse orientar-se pelas categorias tradicionais de estado nacional ou pelas relações internacionais, se estivéssemos a construir um Estado-nação de maior escala ou a aprofundar relações entre estados soberanos. Mas o processo de integração é único, inédito; requer conceitos e formas de actuação originais. Por isso, o que vou aqui apresentar é uma reflexão sobre a Europa, que não se orienta tanto para o modo de comunicar como para o que é preciso ter entendido para poder depois comunicar e que não contém instruções de utilização mas sim indicações para a sua compreensão.

Fala-se muito de défice democrático, mas creio que o problema mais profundo da Europa é o seu *défice cognitivo*, a nossa falta de compreensão do que a União Europeia representa. Custa-nos a entender que estamos perante uma das maiores inovações políticas da nossa história recente, um verdadeiro laboratório de ensaio de um nova formulação da identidade, do poder ou da cidadania no contexto da globalização. A crise que está por trás do fracasso constitucional ou o desinteresse gene-

realizado pela possibilidade de avançar na integração deve-se fundamentalmente a uma deficiente compreensão do que somos e do que estamos a construir ou, se me é permitida esta afirmação que corre o risco de ser considerada um excesso filosófico, à falta de uma boa teoria sobre a Europa. O défice a que me refiro não corresponde a uma falta de comunicação que possa resolver-se com um marketing melhor. Corresponde antes a uma falta de compreensão e de convicção (entre cidadãos e governantes) no que diz respeito à originalidade, à subtilidade, ao significado e à complexidade da construção europeia. Assim se explicam os medos dos cidadãos e as escassas ambições de boa parte dos seus dirigentes. Corresponde também ao facto de que a ideia que se tem da UE está eivada de malentendidos que a deixam à mercê de uma opinião pública superficial: como um nível de poder suplementar, como uma estratégia de sobrevivência face a uma globalização que é entendida apenas como algo ameaçador, como uma forma política sobre a qual se projecta o modelo do Estado-nação... E é assim que se veicula com frequência a ideia de que alguns países serão muito europeístas porque, no fundo, apreciam as subvenções que receberam, ao passo que outros vêem na Europa uma ameaça e deixam de perceber a oportunidade que representa. Uns e outros têm uma percepção errada do que a Europa representa e, enquanto esse erro persistir, a adesão ao projecto político da UE continuará a ser débil ou superficial.

A Europa precisa de se conhecer e de renovar a sua coerência. Não se pode avançar na integração política se não abordarmos abertamente a questão da natureza da Europa, se escamotearmos as perguntas de fundo acerca do que ela é e pode vir a ser. Escusado será dizer que, sem essa clarificação, as políticas de comunicação no interior da União não poderão ser eficazes, especialmente numa sociedade que é madura e na qual cada vez menos coisas se podem fazer sem apresentar razões convincentes. Como dizia Julia Kristeva, a Europa não só tem de ser útil, mas tem também de fazer sentido. Compreender a Europa é o primeiro passo para lhe conferir um sentido e uma orientação, para indicar aos cidadãos o que é que deveria receber a sua aprovação após um debate público. É possível que, durante algum tempo, esta clarificação tenha sido considerada desnecessária, mas agora torna-se iniludível ter uma ideia da Europa, que explique a sua peculiaridade e as possibilidades nela contidas.

A Europa foi definida muitas vezes a partir de factores geográficos, culturais, históricos e políticos que formariam a base de uma única civilização, da qual emergiria um modelo ocidental de modernidade. No entanto, se a examinarmos com cuidado, a questão da identidade torna-se mais difícil de definir. Do ponto de vista geográfico,

a Europa carece de fronteiras naturais: o Atlântico não separa de forma absoluta as suas costas, sobretudo pela relação especial que a Grã-Bretanha mantém com os Estados Unidos ou que Espanha e Portugal mantêm com a América Latina; o Mediterrâneo é um espaço que separa tanto quanto une e põe em relação; do lado oriental, a Europa não tem uma fronteira clara. Se a vemos como um continente, a Europa é ainda mais imprecisa, o que, aliás, Paul Valéry compreendeu muito bem ao descrevê-la como um pequeno promontório do continente asiático. Neste sentido, pode afirmar-se que a Europa tem menos consistência geofísica do que, por exemplo, o subcontinente indiano. Em termos de civilização, a Europa espraia-se bastante em direcção ao continente asiático e não se deve excluir dela uma boa parte do Mediterrâneo.

De um ponto de vista histórico, a Europa não constitui uma civilização unitária que tenha desenvolvido uma trajectória singular e claramente diferenciada do resto do mundo. A diversidade cultural da Europa é mais que a diversidade das suas nações; a Europa foi formada na interacção e fertilização mútua das suas civilizações. Por isso, pode dizer-se dela que, mais que uma civilização, é uma «constelação civilizadora».

Partindo da perspectiva da identificação efectiva dos europeus, também não existe uma identidade omniabarcante na qual, por assim dizer, estejam todos os que são e sejam todos os que estão. Os europeus não estão especialmente unidos e ainda menos contra uma alteridade por oposição à qual possam definir-se a si mesmos. Como disse Rémi Brague, o perigo para a Europa não pode vir de fora pela simples razão de que ela não pode conceber-se a si mesma como um «dentro». As forças que nos mantêm unidos não são especialmente marcantes, como também o não é aquilo que nos distingue de outros.

Torna-se igualmente impossível definir a Europa como Ocidente. As raízes históricas da civilização ocidental – Atenas, Roma, Jerusalém – não foram europeias no sentido ocidental do termo. Costumamos esquecer que a cultura e a civilização ocidentais tiveram a sua origem no Oriente. O mundo antigo era oriental, não ocidental. A antiguidade clássica e as origens do cristianismo eram mediterrânicas, no sentido utilizado por Braudel. Tal como os gregos, os romanos também não tiveram uma noção clara de identidade europeia, que é algo bem mais próprio da Idade Média, tendo concebido Roma como o centro do mundo. Pela sua história e mais ainda pelo momento presente, a Europa não equivale ao Ocidente.

Para os povos antigos, a distinção entre Norte e Sul era mais significativa que a distinção entre Leste e Oeste. Durante muito tempo, os Alpes – muito mais que o Mediterrâneo, que era o centro da civilização – representaram uma fronteira geográfica e

cultural. A contraposição entre Leste e Oeste tem a sua origem no momento em que, a partir do século VII, a ideia da Europa foi articulada contra o Islão, uma contraposição que prosseguiu ao longo da Idade Média, na era moderna e até ao final da guerra fria.

O alargamento da União Europeia ao Leste é qualitativamente diferente dos anteriores; não se trata apenas de um aumento significativo de Estados-Membros mas de uma reconfiguração do seu quadro civilizador. Com a deslocação das fronteiras da Europa para a Rússia e com a eventual entrada da Turquia, a Europa desloca-se para a Ásia, tornando-se cada vez mais pós-ocidental e policêntrica. Torna-se, assim, possível superar a «pequena Europa» da guerra fria. O alargamento não se limita a fazer com que a Europa fique maior; também a transforma qualitativamente. A queda do comunismo não suprimiu o Leste, reconfigurou-o, e este vai ser cada vez mais relevante na nova Europa. A partir de 1989, após a queda do muro de Berlim, desapareceu a contraposição com o Leste e começou a era de uma Europa orientada para a construção do mundo multipolar.

A Europa não é nem uma forma de vida, nem um povo, nem uma civilização, nem um super-Estado. É, sim, uma construção especialmente original no que diz respeito à possibilidade de aceitação de normas vinculantes que advêm de uma articulação entre espaços que não são homogêneos nem estão plenamente unificados. Daí que a UE se diferencie do constitucionalismo tradicional que exigia unidade de *demos*, o que muitas vezes pressupunha também uma unificação linguística, cultural ou religiosa. Esta dissociação do identitário e do político constitui uma das suas inovações mais interessantes, criando assim a possibilidade de uma democracia sem *demos* ou com *demos* diversos, com um povo pouco definido, mal limitado, poroso, não necessariamente contraposto a outros.

O facto de ser tão difícil definir a Europa em termos exclusivamente culturais por referência a uma história partilhada, a um território comum definido ou a valores partilhados é o que faz com que a configuração de um espaço público europeu tenha tanta importância: a Europa como um diálogo, como um espaço discursivo, que não requer bases determinantes mas sim possibilidades de interlocução.

Se, de entre este pluralismo de valores, tivesse de destacar-se um especialmente característico, pela minha parte, tomaria como ponto de partida aquela perspicaz observação de Montesquieu de que a Europa esteve sempre especialmente interessada em saber que ideia têm os outros sobre nós próprios. Penso que é essa capacidade de se ver de fora que está na origem das nossas melhores construções e não tanto uma pretensa defesa de algo próprio e exclusivo. E se os nossos valores funda-

mentais fossem um conjunto de hábitos configuradores de uma identidade que nos impele continuamente a manter distância em relação à própria identidade? Auto-relativização, reflexividade, recuo em relação a nós próprios, curiosidade, respeito, interesse pela compatibilidade, vontade de cooperação e reconhecimento são as propriedades de uma forma leve de identidade sem a qual, no entanto, não poderia levar-se a cabo a experiência europeia.

O mais interessante da construção europeia é que ela permite superar a ficção de que a sociedade pode ser construída estatalmente e com independência no que diz respeito a outras sociedades. Não existe uma sociedade civil europeia que resulte da mera agregação de sociedades nacionais e desligadas do resto do mundo. A sociedade europeia faz parte de uma sociedade global. É um erro sobrevalorizar a diferença entre a Europa e o resto do mundo ou pensar que toda e qualquer estratégia de integração se justifica para nos defendermos de um mundo visto como uma realidade ameaçadora. Se há justificação para a experiência europeia é a de que ela promove um modelo de identidade que não só não requer a anulação da sua diversidade interna, como também não necessita de se opor a outros para sua própria afirmação: é um nós sem outros. Um dos valores fundamentais da Europa é que a identificação com o próprio se torna menos exclusiva e permite uma grande complementaridade.

A construção política da Europa apresenta singularidades que a distinguem de todos os projectos de construção nacional. É, provavelmente, a primeira entidade política que se configura sem necessidade de um patriotismo ideológico dos que implicavam um povo delimitado e homogéneo, uma origem comum, unidade de língua e cultura, bem como um ou outro inimigo externo que pudesse ser útil para a coesão interna. Muito embora não falte retórica nesse sentido, a contraposição com os Estados Unidos pretende conferir à Europa uma legitimidade de que ela não necessita, já que se funda noutra tipo de valores. O projecto europeu não exige, como habitualmente acontece com a configuração das nações, que se dramatize o perigo externo para assegurar a coesão interna.

A Europa não pode conceber-se como algo separado do mundo. Essa interconexão tem sido uma constante histórica; na Europa, sempre tivemos com especial intensidade a consciência de estar vinculados ao resto do mundo. Essa referência, que noutras épocas comportou um impulso civilizador, mas também comercial e colonial, conferiu à Europa uma força que continuamente a subtrai ao seu possível ensimesmamento. Por isso, pode afirmar-se que o impacto da globalização não pressupõe nenhuma ruptura especialmente original no tocante à sua história. Esta «Europa

cosmopolita» (Beck / Grande) ganha maior acuidade no projecto da União Europeia. Face à concepção de uma Europa como unidade autárquica claramente separada do resto do mundo e em concorrência com ele, a experiência europeia não tem outra justificação senão a de representar o embrião de uma verdadeira empresa cosmopolítica. A Europa, que teve sempre uma cultura expansiva, pode encontrar aqui um horizonte de sentido.

A União Europeia evidencia, embora de maneira incipiente, que a globalização não é uma ameaça para a democracia, mas uma oportunidade de a propagar para lá dos limites do Estado-nação. A Europa é uma forma especialmente intensa de elaborar um sistema global (Meyer), uma «world polity» em miniatura. Há que ver a globalização, mais que como uma ameaça, um desafio ou um catalisador, como uma possibilidade de definição do projecto europeu em termos globais. Não se trataria tanto de tomar partido como actor global, mas de promover outro modo de organização das relações entre os actores. Vamos demandando o significado da sociedade num mundo no qual a coerência social, a participação democrática e a legitimidade política estão a ser redefinidas.

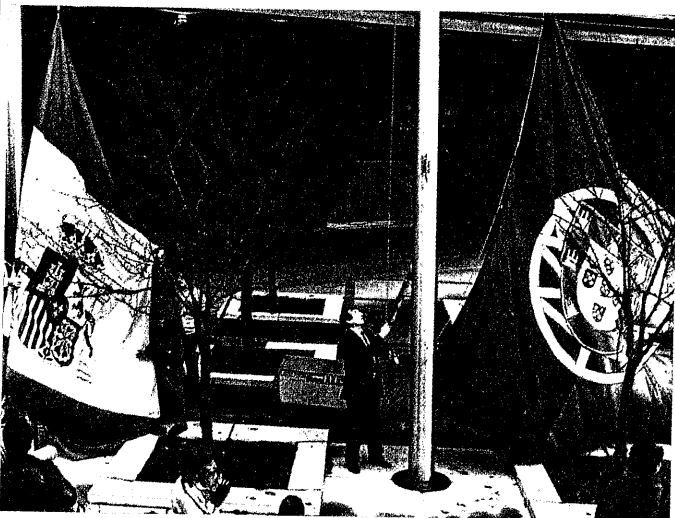
As práticas de governo da União Europeia cultivam uma série de características de alcance universal: a faculdade de ver a própria comunidade com alguma distância, a aceitação das limitações, a confiança mútua, a predisposição para cooperar e um sentimento de solidariedade transnacional (Paul Magnette, 2006, 154). A Europa não é exemplar por uma qualquer forma de superioridade, mas porque o espaço público europeu consubstancia um caso representativo do facto de a maior parte das decisões políticas não poder adoptar-se sem um exame prévio da respectiva consonância com os interesses dos outros. Nesse sentido, a Europa pode considerar-se paradigma da nova política que requer um mundo interdependente. Segundo M. Foucher, a Europa proporciona uma experimentação moderna da formação de um mundo verdadeiramente «multipolar». É, sem dúvida, uma das mensagens que a Europa política pode propor: sendo ela mesma multipolar, pode promover esse modo de organização; projectando para o exterior a sua própria prática interna, pode contribuir para «civilizar» a globalização. O processo europeu de integração política é uma resposta inédita, quiçá um dia exemplar, às circunstâncias que condicionam actualmente o exercício do poder no mundo.

A construção da Europa revela que o vínculo entre nação e democracia é de natureza conjuntural e não conceptual, o que nos permite concluir que são possíveis identificações cívicas mais vastas, que o processo de aprendizagem democrática pode prolongar-se para além do Estado-nação. Conseguimos dispersar a soberania,

multiplicar os espaços da acção cívica, favorecendo ao mesmo tempo o autogoverno e a lealdade para com conjuntos políticos mais amplos. Daí que nos encontremos perante uma possibilidade de inventar um novo tipo de cidadania, mais complexa, que possa não resultar da mera ampliação das actuais até à escala europeia.

As questões redistributivas ou a definição de uma comunidade política têm, até agora, estado limitadas ao interior dos Estados. A tentação mimética só dá motivos para pessimismo, mas há outras formas de identificação e governação diferentes das do Estado nacional. Não há razão para entender a democracia nos espaços mais amplos (na Europa ou no mundo) como uma reprodução a outra escala dos mecanismos representativos do Estado. O porvir da UE não passa pela construção de um grande Estado, federal ou confederal que seja, mas pela invenção de estruturas inéditas que não têm um verdadeiro precedente nem nas experiências estatais nem na cooperação internacional organizada.

Poder-se-ia dizer que a Europa é um espaço para a redefinição da comunidade e que a cidadania europeia se orienta precisamente para a configuração democrática dessa comunidade. Trata-se de uma identificação difícil, feita através dos procedimentos da deliberação democrática, e que não deve reduzir-se a uma justaposição rudimentar de interesses. Esta questão vem pôr em evidência a contraposição que Benjamin Barber formulava, ao falar da sobreposição dos interesses individuais, entre o seu «mutual advantage» e «the advantage of their mutuality». O velho princípio ontológico de que o todo é mais que a soma das partes traduz-se politicamente numa esfera pública entendida como algo que não se limita a equilibrar, sem mais, as preferências individuais. A grandeza do processo de integração europeu está precisamente no seu imenso saber cooperativo, mas também na sua fragilidade quando não se transcende o plano da adesão implícita ou meramente interesseira.



HASTEAR DE BANDEIRAS

Bruxelas (1-1-1986)

Hastear das bandeiras espanhola e portuguesa, no dia da adesão oficial à Comunidade Económica Europeia.

FOTO: EFE



EUROPA SEM FRONTEIRAS

Lisboa (4-3-1988)

Um grupo de crianças saúda com bandeiras europeias, durante o acto de supressão de fronteiras entre Espanha e Portugal.

FOTO: LUSA - CRISTINA FERNÁNDEZ



LITERATURA ESPANHOLA EM LISBOA

Lisboa (6-11-1990)

Da esquerda para a direita, o Presidente português, Mário Soares, e o Ministro da Cultura espanhol, Jorge Semprún, durante um jantar privado no Palácio de Belém. Jorge Semprún inaugurava em Lisboa as Jornadas Literárias de Espanha.

FOTO: EFE - JOSÉ RIBEIRO



UNIDOS PELO FUTEBOL

Lisboa (20-6-2004)

Jogo entre Portugal e Espanha, disputado no Estádio José Alvalade em Lisboa, durante o Europeu 2004, realizado em Portugal.

FOTOS: EPA / MANUEL DE ALMEIDA E EPA - FILIPPO MONTEFORTE

FRONTEIRAS, CONSCIÊNCIA EUROPEIA, INSTITUIÇÕES E CULTURA

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO¹



PENSAR AS FRONTEIRAS DA EUROPA

A MAIOR PARTE DA EUROPA uniu-se por um acto voluntário e não pela força. Pela primeira vez, essa unificação foi o resultado não de conquistas mas sim de livre escolha dos povos. Num continente tão dilacerado por tantos conflitos e guerras, ela representou um acontecimento sem precedentes.

Os desafios aos quais a Europa alargada deveria fazer face seriam muitos e vários. Entre eles: quais são os limites da Europa?

Se se aceita a ideia que a Europa é um conceito e um estado de espírito ao mesmo tempo que uma geografia, uma história, um mercado comum, então os seus limites poderão ser seguramente alargados.

Lembro Carl Hambrö que nos anos 40 dizia que a Europa não existe, não existiu nunca, e não existiria, porque ela é o único continente em que a geografia não é claramente identificável.

Para Robert Frank, a realidade é exactamente outra. Ou seja, a Europa é finalmente o único continente verdadeiramente capaz de se construir em Entidade, precisamente porque a sua delimitação nunca foi dada pela natureza. Assim, o facto da sua definição identitária estar em aberto, porque é produto de uma história que não atingiu o seu termo, é uma vantagem. Essa incerteza, criadora de uma dinâmica

¹ Professora Catedrática da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e Coordenadora de Investigação do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra - CEIS20.

territorial, está na base de uma dialéctica entre aqueles que estão dentro e os que estão fora. Dinâmica esta que tem de vencer o obstáculo que se produz na reflexão entre os constrangimentos do alargamento e as necessidades do aprofundamento.

Pela primeira vez na história, propiciou-se à Europa definir claramente, pelo menos por algum tempo, a geografia da construção política.

A esta luz, poderemos tecer algumas interrogações: a problemática das fronteiras europeias não deverá equacionar-se com o factor de mobilidade, com a tendência de deslocalização das fronteiras actuais, redefinindo nesse movimento novas cartografias dos espaços e das pertenças identitárias e cívicas? Ou ainda: quais os efeitos da integração europeia nos dois países ibéricos no que diz respeito às identidades, à cidadania, às fronteiras? Serão os portugueses e os espanhóis "europeus comuns"?

Por onde passam as fronteiras da Europa? Que fronteiras constituem a Europa? A resposta à primeira pergunta é uma determinação; à segunda, implica aceitar o problema como inerente à ideia e à construção europeias. E é esta perspectiva que Rui Cunha Martins adopta – a da fronteira como mecanismo ordenador das diversas escalas europeias. O debate europeu continua a assinalar de modo inequívoco (e bem o problematiza Rui Cunha Martins na sua obra "El Método de la Frontera") que o problema das fronteiras é um dos desafios maiores do projecto europeu.

À medida que avançamos no século XXI, em tempos de mundialização, impõe-se questionar criticamente a Europa, velho continente, hoje novo mundo a redescobrir na sua modernidade – efeito de uma convergência histórica e de uma nova geografia que continua a fazer-se. Interação entre o espaço, o político, o social, o cultural, o religioso – questão esta complexa e multifacetada – hoje, e no futuro, reactivada.

CONSCIÊNCIA EUROPEIA, SENTIMENTO EUROPEU

O SENTIMENTO DE NECESSIDADE de construir a Europa desenvolveu-se mercê das grandes catástrofes do século XX. Pode-se afirmar que as três dinâmicas da consciência europeia – o medo do regresso da guerra, a aversão do declínio, a sede de prosperidade e de bem-estar – não feneceram nos anos sessenta e setenta. A reconciliação franco-alemã fizera-se; os riscos de guerra não se agravaram, apesar das tensões com a URSS, mas a protecção americana parecia mais segura; os efeitos do crescimento e as vantagens da sociedade de consumo atenuaram o gosto amargo do declínio; o Welfare State, tipicamente europeu, é uma fonte de identidade europeia. E, como afirmava Denis de Rougemont, "a Europa não é já uma questão

de vida ou de morte", como ela parecia ser nos anos 20 ou nos anos que se seguiram ao segundo conflito mundial.

Poder-se-á afirmar que houve um enfraquecimento da consciência europeia? A resposta é negativa: há modificação, banalização, mas não enfraquecimento. É significativo dizer, em primeiro lugar, que nos países que saem da ditadura (Espanha, Portugal, Grécia) a Europa não aparece como banal, mas como vital para assegurar nas melhores condições a transição democrática. E ainda porque, para os países membros da Comunidade, não se podia subestimar a importância da consciência europeia. Esta existia, pois, como um consenso bilateral, na medida em que as massas doravante olhavam para a Europa de Bruxelas. Como tal, ela não é menos uma "força profunda", para retomar a expressão de Renouvin. Uma força discreta, mas socialmente enraizada, largamente difusa (partilhada por mais de 60% de europeus), com mais peso do que entusiasmos espectaculares e circunscritos. Houve, portanto, um "consensus permissivo" e maioritário, apesar das resistências das minorias mais activas. Assim, a consciência europeia foi mesmo reactivada. Reanimou-se a ideia de que a construção europeia é uma necessidade – assim, o relance europeu em 1955, 1969, 1984. Mas se a reactivação desta consciência é menos espectacular do que após os grandes traumatismos das guerras mundiais, ela não foi menos eficaz. Veja-se, por exemplo: após a rejeição da CED pela França em 1954, a retomada das negociações em Messina, em 1955, que conduziram aos tratados de Roma de 1957, depois da crispação gaullista de 1963-1969; as negociações com o Reino Unido, após a depressão da política de Thatcher e de Mitterrand; a Conferência de Fontainebleau em 1984, abrindo a via ao Acto Único; as negociações do Tratado de Maastricht; o conflito da Bósnia e a impotência da UE em resolvê-lo e a ajuda dos americanos pelos acordos de Dayton, em 1995. Lembre-se ainda a busca de uma identidade europeia de segurança e defesa, aquando do processo franco-britânico de Saint Malo, em 1998, ou ainda quando ocorre a crise europeia de 2003, revelando profundas divisões dos membros da UE face à guerra do Iraque.

E se tais acontecimentos não fizeram enfraquecer a "consciência europeia", mas, pelo contrário, revitalizaram-na, as realidades da consciência europeia feriram, porém, o "sentimento europeu".

É manifesto um menor compromisso dos "intelectuais", mais comprometidos nos anos 20 do que nos últimos anos. Também assim acontece nos meios económicos. Não há muito lugar para um forte patriotismo europeu e os sentimentos nacionais permanecem, ao contrário, muito vigorosos. Isto é, a nação é ainda o principal lugar

colectivo de investimento afectivo. A Europa aparece como uma necessidade, mas não como um objecto de sentimentalidade. Aqui reside a contradição europeia essencial: a marcha para a unidade não pode fazer-se se não lentamente, com prudência, e é este método prudente que permite os sucessos e as realizações, mas que não dá lugar ao sonho. Não será este deficit do imaginário a principal fraqueza do processo de integração europeia?

A UNIDADE DA "CULTURA EUROPEIA"

A PERCEPÇÃO DE UMA UNIDADE cultural esbate-se a partir dos anos 50 na parte ocidental do continente. Nos anos 90, certos intelectuais contestam mesmo a existência de uma tal unidade em nome da especificidade das culturas nacionais. Assim, a "cultura europeia" é posta em questão ou é considerada elitista e tradicional, e contaria menos como motor da unidade europeia. Curiosamente, esta evolução não teve lugar na Europa de Leste, sob o domínio comunista. Pelo contrário, a velha cultura europeia foi então, para muitos, a tábua de salvação para construir e para se reconstruir. Ela era considerada como "ocidental" e, deste modo, identificar-se a ela foi uma maneira de contestar e de fazer evitar a criação de uma identidade este-europeia. Este paradoxo é de sublinhar: a velha identidade cultural europeia pesa pouco na construção europeia do Ocidente no momento em que ela se faz na realidade, mas é, todavia, considerada como um tesouro precioso a Este como uma ponte entre a memória e a esperança, entre o passado e o futuro.

A "cultura europeia", a cultura de toda a Europa, pode actuar como catalisador de identidades multiculturais. O mesmo é dizer, o universal e o particular interagem mutuamente. Como sublinhou Matsuura, "um mundo autenticamente rico em conhecimento, há-de ser um mundo culturalmente diverso; preservando a diversidade e favorecendo o pluralismo, poderemos conseguir que a cultura do século XXI cumpra uma das suas mais importantes funções: tornar-se um elemento de harmonia nas nossas vidas".

A cultura da Europa é a sua própria diversidade. É dela que nascem, há séculos, as suas forças criativas. Não encontrará a Europa a sua identidade no "génio da diversidade"? Por outras palavras, no diálogo com o *Outro*. E cito Daniel Innerarity: "uno de los valores fundamentales de Europa es que la identificación con lo propio se hace menos exclusiva y permite una grande complementariedad". As relações com o "exterior" da União, entre "Nós" e os "Outros", comprovam que a ideia de "unidade cultural" não tem sentido. A cultura coloca no cerne da reflexão sobre a Europa o problema nuclear na problematização da alteridade. E as questões são pertinentes: do ponto de

vista histórico, geográfico ou cultural, fará sentido falar de uma unidade cultural europeia ou antes de uma constelação de civilizações? Haverá em Portugal e em Espanha uma maior sincronia cultural com a Europa? De facto, parece-nos, cada um dos países ibéricos tem conseguido vencer a sua "segregação" cultural com a Europa.

INSTITUIÇÕES EUROPEIAS E A CONSCIÊNCIA DE UMA IDENTIDADE EUROPEIA

QUE PAPEL PODEM EXERCER as instituições europeias na emergência e na tomada de consciência de uma identidade europeia? Dito de outra forma, em que medida as organizações que são criadas como instrumentos de unificação europeia e as instituições que funcionam no seu seio são capazes de incarnar e de promover uma identidade europeia?

Nascidas da ideia europeia, quer dizer, da aspiração à cooperação e à integração dos Europeus, essas instituições podem fazer nascer e reforçar o sentimento de pertença à Europa? Podem elas, por sua vez, tornar-se um factor de progresso da ideia europeia? Qual é a ideia europeia defendida por um tal ou tal decisor no seio das instituições? Como bem sabemos, há avanços, recuos, compromissos.

É verdade que a imagem da Europa, que esta ou aquela organização apresenta, pode ser "manipulada" por necessidades independentes da sua vontade. Pode haver uma clivagem entre o projecto europeu desejado por tal ou tal instituição e a percepção externa desse projecto.

A relação entre instituições e identidades europeias parece menos fácil de perceber e de definir do que a relação entre instituições e unificação da Europa.

As organizações e as instituições europeias concretizam a aspiração à unidade: nascidas da vontade da unificação, elas constituem um instrumento para aprofundar o processo. Assim, perguntamos: como procuram as instituições reforçar a identidade europeia?

Reforçar a identidade europeia é uma preocupação anunciada pelas organizações europeias. Desenvolver o sentimento de pertença, consolidar a vontade da unidade, estimular o espírito europeu são *missões* para as instituições comunitárias, quer em iniciativas para o exterior, quer em acções internas.

Como podem as instituições gerir a diversidade europeia?

Sabemos bem que a grande diversidade das instituições, reflexo da diversidade das múltiplas missões, e, sem dúvida, da diversidade das identidades, não é, *a priori*, muito favorável à emergência de uma visão muito clara da Europa.

É verdade que as organizações europeias não são exclusivas umas das outras. Ou seja, a pertença múltipla é uma regra. Porém, pode perguntar-se se as formas de

cooperação entre organizações europeias sofrem de um insuficiente desenvolvimento ou, pelo menos, de uma falta de visibilidade. E a questão lançada, reitero-a de novo: poderão elas – as instituições comunitárias – ser um factor de progresso da ideia europeia em Portugal e em Espanha?

Portugal e a Espanha são das mais antigas Nações-Estado na Europa e cada uma delas tem um forte sentido de unidade e missão nacionais.

Depois da revolução de Abril, em 1974, em Portugal, e da morte de Franco, em 1975, tem lugar a transição democrática nos dois países ibéricos. Verifica-se, então, o seu retorno à cena internacional de que tinham estado relativamente isolados durante a ditadura.

Quer a Espanha, quer Portugal, foram marginalizados do processo de integração europeia por razões políticas. Nos anos 70, os governos democráticos português e espanhol procuraram activamente a integração na UE.

Os políticos espanhóis e portugueses esperavam que essa adesão ajudasse a consolidar as instituições democráticas, a modernizar as suas estruturas económicas e a normalizar as relações com os seus vizinhos europeus. Também entenderam a adesão à CEE como uma forma de maturação política. Ajudaria também a alinhar a política de ambos os países com os seus congéneres europeus e a acelerar a europeização e democratização das suas estruturas políticas arcaicas.

A adesão pôs em marcha um processo de ajustamento complexo e multifacetado. A integração europeia tem tido, e continuará a ter no futuro previsível, um profundo efeito nas sociedades espanhola e portuguesa. Releve-se o impacto em questões como a identidade nacional e a sustentabilidade dos sistemas estatais das instituições de segurança social e no ajustamento das estruturas políticas e económicas.

A integração europeia ajudou igualmente à aproximação de Espanha e Portugal. A melhoria das relações entre os dois países tem obtido resultados significativos. Durante séculos, os países ibéricos partilharam a península, mas pouco mais. No entanto, eles desempenharam um papel importante no processo de integração europeia.

Do ponto de vista cultural, os efeitos da sua integração são também expressivos. Deste modo, eles encetaram novos processos de auto-descoberta. Têm, assim, reflectido as suas identidades próprias, a cultura, a nacionalidade, a cidadania, a etnicidade, a política. Essa adesão representou, sem dúvida, a vitória do princípio da realidade.

E se o processo de integração na Europa influenciou muito estes desenvolvimentos, poderemos dizer o mesmo da nova cidadania europeia?

Não será exagerado dizer que portugueses e espanhóis estão em vias de se tornarem "europeus comuns" e que muitas das diferenças culturais que separavam estes dois países dos seus congéneres europeus se atenuaram em consequência do processo de integração.

O êxito económico pode melhorar os laços políticos e as relações entre Portugal e Espanha. Assim aconteceu a partir dos anos 80, reflectindo-se em mais trocas culturais e numa maior harmonia política.

Em suma, a adesão à UE, de Portugal e de Espanha, foi um passo decisivo mas a questão da cidadania ibérica e/ou europeia e o seu impacto nos portugueses e espanhóis continua em aberto.

Hoje estamos perante perplexidades resultantes de problemas financeiros, económicos e também estruturais.

Nas palavras de José Reis, "a Europa tem de construir um novo caminho. Porventura inventando-o... através de um regresso aos seus fundamentos".

RELAÇÕES ECONÓMICAS ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

A HISTÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA, que foi até há bem poucos anos um exemplo em que todos se reviam, apesar de feita de avanços e recuos, está hoje num dramático ponto de viragem: o da indispensável (re)apropriação, pelos povos e pelos cidadãos europeus, dos valores e dos compromissos que têm estado na base de todo o processo europeu de integração, desde as suas origens, após a II Guerra Mundial.

É a UE, ela própria, que está em crise. Uma crise de confiança que se traduz de várias formas e assume diferentes cambiantes:

- o mal-estar da classe média, que vai sentindo fugir a sua parcela de poder económico e se sente atacada nos fundamentos do seu estatuto e do seu bem-estar, pelo sentimento de perda de regalias e prerrogativas que fizeram a rotina das suas vidas;
- depois, o sentimento de precariedade e de insegurança que se foi instalando em muitos grupos sociais e classes profissionais (nos jovens e nos trabalhadores por conta de outrem);
- o reforço do eurocepticismo, por onde penetram a tibieza de muitos responsáveis públicos e privados, a par dos mais variados oportunismos e das mais diferentes formas de populismo;
- enfim, a desconfiança entre parceiros e aliados, que está a atingir níveis difíceis de superar.

Acontece que nenhum europeu, qualquer que seja a sua posição, se pode limitar a ser um figurante na sociedade em que se integra, tem de assumir um desígnio e ser um construtor do seu futuro.

PASSOU UM QUARTO DE SÉCULO.

25 ANOS DEPOIS da adesão de Portugal e de Espanha às Comunidades Europeias, a Europa, refém das suas próprias hesitações e à mercê das suas incapacidades para

aplicar o pilar fundamental do *aprofundamento e da solidariedade*, está mergulhada num outro tipo de crise plurifacetada: que de financeira se transformou em económica, que de crise de dívidas soberanas se transformou numa grave crise política, e se encontra numa situação de vulnerabilidade cujo elemento mais visível é a falta de sintonia de alguns dos principais dirigentes europeus, a contradição dos seus discursos e das suas mensagens, a prova da sua incapacidade para dar resposta a uma crise que não se compadece com 'cordões sanitários', porque o mal os torna injustos e ineficazes. E o mais grave é que tudo o que esteve na origem desta crise e foi a sua causa directa ou indirecta, continua presente, apenas dissimulado por reuniões inconclusivas e por discursos cheios de boas intenções mas, na sua maioria, inconsequentes; porque se procuram refugiar na resolução de questões financeiras, contabilísticas, quando o problema é de falta de visão e de estratégia.

Hoje, já ninguém tem a menor dúvida de que o que está em causa é a maior conquista do movimento europeu de integração, o euro, e, no fim da linha, a própria União Europeia. Os mais estrénuos detractores da UE não cessam de prever e advogar o fim de ambos.

É neste quadro que estamos a celebrar a adesão simultânea, há 25 anos, dos dois países ibéricos à Europa comunitária. Gostaríamos que o quadro fosse outro e que este momento fosse, sobretudo, de congratulação.

POSTO ISTO, FELICITEMO-NOS PELO O CAMINHO PERCORRIDO

SE OLHARMOS PARA AS MUDANÇAS ocorridas nos dois países ibéricos desde o final das ditaduras, temos de reconhecer que dois acontecimentos se destacam acima de todos os outros: a passagem para um sistema democrático e a adesão à Comunidade Europeia. A democratização e a europeização devem ser considerados os dois principais feitos da nossa história comum nos últimos 25 anos.

Para os portugueses, não foram fáceis nem isentas de escolhos as negociações que, durante nove longos anos, se desenvolveram com as autoridades comunitárias e, finalmente, nos permitiram ser membros de pleno direito nesse dia histórico de 1 de Janeiro de 1986. Um pedido de adesão feito pelo I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares que, no início, se revestiu sobretudo de carácter político, visando consolidar a ainda frágil democracia portuguesa acabada de sair de um processo revolucionário, em pouco tempo se foi transformando em complexas negociações, dossier a dossier que, porventura, se arrastaram por tempo demasiado. Hoje, todos os historiadores são unânimes em considerar que a demora das negociações portuguesas (valíamos então pouco mais de 1% do PIB comunitário) se ficou a dever às difi-

culdades provocadas pela dimensão e particularidades de alguns sectores da economia espanhola.

Por sua vez, o pedido de adesão de Espanha foi apresentado por Marcelino Oreja, em nome do segundo governo de Adolfo Suárez, a 28 de Julho de 1977, imediatamente após as primeiras eleições democráticas, e contou com o apoio geral dos partidos políticos e dos cidadãos.

A que distância ficámos, desde esse já longínquo 1986, até à eclosão da crise em 2007! A todos os níveis, económico, social, cultural e politicamente, os progressos conjuntos, dos dois países ibéricos, foram insofismáveis. Ambos saídos de ditaduras – na Europa, as mais longas do Século XX – Espanha e Portugal viveram períodos de transição para a Democracia significativamente diferentes. Gostávamos de lembrar aqui alguns dos protagonistas desses períodos de transição e de como compreenderam a inevitabilidade de um percurso comum a caminho da Europa da qual, malgrado todos os acidentes da História, nunca tínhamos descolado: Mário Soares e Francisco Sá Carneiro, do lado português; Adolfo Suárez e Felipe González, da parte espanhola.

Conjuntamente, fomos sendo capazes de superar os antagonismos que os ditadores de ambos os lados das fronteiras foram insidiosamente alimentando:

- uma fraca relação económica que nem a vizinhança próxima ajudou a incrementar – Portugal procurando, num primeiro momento, relações privilegiadas com as colónias, assentes nas várias versões do Pacto Colonial e, nos anos 60, no mirífico Espaço Económico Português e, posteriormente, na EFTA; a Espanha, fazendo valer o seu mercado interno em forte crescimento e um relacionamento cada vez mais estreito com alguns países da CEE;
- uma quase inexistente cooperação e uma ainda menor rede de intercâmbios, qualquer que seja a perspectiva pela qual as encaremos: apesar dos poucos e débeis movimentos existentes, oriundos da sociedade civil, a regra era a desconfiança e a ignorância mútuas; os espanhóis, fosse a que pretexto fosse, frequentavam pouco Portugal e os portugueses dirigiam-se à "Europa" como se ela só existisse para lá dos Pirenéus e a Espanha fosse uma etapa neutralizada.

Franco e Salazar, que desconfiaram sempre um do outro e se detestavam cordialmente, tentaram por todas as maneiras, inclusivamente manipulando as histórias das nações peninsulares, transferir para os povos que governavam idênticos sentimentos. Portugal e Espanha não eram parceiros mas adversários, como se estivessem sempre prontos a desencadear conflitos ou invasões. Nem a paz, que por fim tinha prevalecido

nos dois últimos séculos, servia para pouco mais que para fins propagandísticos: quase não existiam investimentos cruzados; as trocas comerciais eram diminutas.

Gradualmente, a partir de 1986, a situação começou a alterar-se e hoje a Espanha, mesmo depois da eclosão da crise, continua a ser o nosso principal parceiro comercial e o nosso principal destino turístico. As nossas culturas, apesar das diferenças existentes designadamente no que se refere à dimensão dos países e às assimetrias existentes, reforçaram laços e contribuíram para a compreensão e entendimento mútuos. As próprias línguas, que tantos mal entendidos geraram, são hoje reconhecidamente elos fundamentais de uma relação que e pretende cada vez viva e saudável. Aqueles sentimentos negativos de atávicos receios e de desconfiança vão-se desfazendo à medida que se intensifica o reforço das ligações e se aumentam os intercâmbios. Em todas as dimensões que compõem o relacionamento entre nações, qualquer que seja a sua natureza, podemos afirmar convictamente que as Comunidades Europeias e, agora, a União Europeia, constituíram o local de reencontro e de reconciliação dos dois países ibéricos. A simples sensação de pertença ao mesmo espaço comunitário tem comportado para ambos os países a intensificação da existência de uma identidade comum, o sentimento de termos os nossos destinos ainda mais estreitamente ligados e a ideia de que as nossas culturas, as nossas organizações sociais, as nossas economias se vão tornando o prolongamento natural umas das outras. Sentimos que o percurso ainda é longo mas está a ser feito com genuinidade.

BALANÇO DE 25 ANOS DE ADESÃO

TENDO EM CONTA todos os aspectos assinalados, os participantes na Mesa Redonda realizada em Lisboa para reflectir sobre as consequências económicas da adesão de Portugal e de Espanha à Comunidade Económica Europeia concluíram que a actual conjuntura económica não devia fazer-nos perder de vista o balanço extraordinariamente positivo que, até 2007, teve a nossa integração. Se ignorarmos as consequências que a crise económica mundial dos últimos três anos teve nas economias de Espanha e Portugal, poderíamos afirmar que as mudanças ocorridas desde a adesão em cada uma das economias e nas relações entre ambas foram tão notáveis e que a sua interdependência foi tão longe que os analistas se permitem falar no princípio de um mercado comum ibérico.

ONDE ESTÁVAMOS EM 1986?

QUANDO SE ANALISA A NATUREZA das relações económicas luso-espanholas anteriores à entrada na CEE, a primeira coisa que surpreende, tal como se referiu anteriormente,

é que estas tenham sido historicamente muito mais ténues do que, pelos seus laços culturais e pela sua especificidade geográfica, se poderia esperar. Nem sequer durante as ditaduras se concluíram acordos económicos de alguma relevância, apesar dos valores culturais e religiosos afins e da proximidade geográfica. Ao longo deste fórum, verificámos que a falta de colaboração e de relações económicas mais estreitas se deveu a receios mútuos, a obstáculos aduaneiros e ao desinteresse na cooperação.

Espanha e Portugal são países que apresentam muitas analogias mas também importantes assimetrias no terreno económico. A primeira assimetria que se observa tem a ver com o tamanho. Portugal dispõe de uma superfície correspondente a apenas um quinto da espanhola, enquanto a sua população é quatro vezes inferior. Antes do início da integração, o produto interno bruto (PIB) de Portugal representava 14,6% do espanhol e o seu rendimento per capita superava marginalmente 50% da média da EUR12, enquanto o espanhol se situava acima dos 70%. A economia portuguesa dispunha na altura de um sector primário socialmente sobredimensionado, com uma notória ineficiência produtiva (a agricultura contribuía com 6% do PIB, enquanto ocupava 24% da população activa), um sector terciário pouco desenvolvido e um sector industrial que apresentava uma composição por ramos de produção menos evoluída e equilibrada que o espanhol, embora este ficasse, por sua vez, aquém do existente nos países da Comunidade.

Após a entrada na CEE, o comportamento económico de ambos os países mudou radicalmente. O primeiro quinquénio (1986-1990) caracteriza-se por elevadas taxas anuais de crescimento, refreadas pela crise económica verificada na Europa nos primeiros anos da década de noventa mas que se recuperam a partir de 1995 com taxas de crescimento superiores a 2,5% em ambos os países. Desde então e até à chegada da crise actual, os dois países viram crescer as suas economias de forma estável, sobretudo a economia espanhola, que durante o período de 1998-2007 cresceu mais de 3,5% por ano, um ponto acima da economia dos EUA.

Como foi assinalado na Mesa Redonda, este crescimento económico deve ser principalmente atribuído, sem sombra de dúvida, à nossa adesão ao projecto de integração europeu. Esta integração obrigou as economias de ambos os países a realizar, sobretudo a partir do Tratado de Maastricht, uma rigorosa consolidação orçamental, ou seja, uma reconversão dos orçamentos nacionais, do défice e da dívida. Além disso, deu estabilidade macroeconómica às nossas contas nacionais, já que a UE se caracterizou por exercer um certo controlo do crescimento económico, dos preços e de outras variáveis que desempenharam um papel de contenção nas nossas

economias. Não podemos esquecer, não tanto pela quantidade como pela qualidade, as ajudas recebidas da UE, que obrigaram a estruturar e a racionalizar a despesa pública e que impulsionaram a modernização e adaptação das infra-estruturas económicas de ambos os países e o financiamento de projectos de coesão social e regional, complementando o desenvolvimento do Estado-providência que levaram a cabo os diferentes governos. As ajudas recebidas por Portugal corresponderam a pouco mais de 1% do PIB português, enquanto as recebidas por Espanha se situaram à volta de 100 000 milhões de euros (cerca de 1% do PIB espanhol).

Após a adesão à União Europeia, a economia espanhola internacionalizou-se mais intensamente do que a portuguesa, uma vez que também saía precisamente de décadas de isolamento económico.

Contudo, a economia portuguesa mostrava no momento da integração uma maior abertura ao exterior como consequência da necessidade de suprir a procura de bens básicos em numerosos sectores de produção em que era e é deficitária. Essa situação também marca a diferença entre as duas economias, já que, no momento da integração, Portugal mal cobria com as suas exportações 50% do valor das importações, enquanto as espanholas rondavam os 90%. Há que ter em conta também que Portugal, antes da sua entrada no mercado comum europeu, já fazia parte dos países membros da EFTA.

No plano bilateral, as relações comerciais luso-espanholas, além de muito reduzidas, apresentavam uma pronunciada assimetria que se observa no elevado défice da balança bilateral portuguesa. No momento da integração, Portugal ocupava o 25º lugar no *ranking* de países fornecedores de Espanha e o décimo no de compradores de bens e serviços espanhóis. Da mesma forma, a natureza dos produtos trocados atribuía uma conotação mais tradicional e de menor valor acrescentado às vendas de Portugal: bens tradicionais de consumo e matérias-primas, reduzido peso de bens intermédios e ausência de bens finais e de equipamento. A maior inclinação proteccionista da economia espanhola representou outra barreira para as exportações portuguesas para Espanha. À beira da entrada na CEE, o comércio bilateral entre ambos os países implicava pela parte espanhola direitos aduaneiros médios de 19%, com uma variação entre 2% para os minerais e 21,7% para os têxteis e a confecção.

Portugal dispunha de direitos mais reduzidos (9% de média) com uma variação entre 0,8% para o material de transporte e 22,6% para a cortiça e a madeira. A liberalização comercial que se seguiu à entrada dos dois países na CEE pode considerar-se mais benéfica para Espanha, já que parte das importações portu-
gue-

sas procedentes dos países do Mercado Comum foram desviadas para Espanha, dada a sua capacidade de fornecimento e proximidade, que reduzia os custos e os prazos.

Uma característica comum na internacionalização comercial é a orientação para os países da União Europeia. Antes da integração, Portugal dirigia para estes países 59% das suas exportações e comprava-lhes 40% das importações, enquanto as percentagens espanholas eram mais modestas: respectivamente, 49% e 33%. Actualmente, é com os parceiros europeus que ambos os países realizam cerca de dois terços do seu comércio total.

No momento da integração, os dois países ibéricos careciam de uma política de internacionalização dos seus mercados financeiros. Contudo, Espanha, tal como Portugal, desde o Acordo de Comércio Livre com a CEE de princípios dos anos setenta, tinha desenvolvido iniciativas de interesse investidor fundamentalmente para a CEE e (no caso de Espanha) também para a América Latina. É sobretudo a partir da adesão à CEE que Portugal começa a representar para o investimento espanhol um atractivo importante (que já começara nos anos anteriores à entrada na CEE), ao converter-se num mercado preferencial para o capital espanhol, embora não se deva esquecer que uma parte importante dos investimentos realizados em Portugal registados como espanhóis eram realizados por filiais espanholas de empresas multinacionais e, portanto, reflectia mais uma estratégia multinacional do que ibérica. Não é de estranhar, uma vez que nessa altura era quase nula a existência de empresas espanholas e/ou portuguesas de carácter transnacional.

O CAMINHO PERCORRIDO

DECORRIDOS 25 ANOS, as diferenças entre os dois países pouco se modificaram. Um crescimento económico superior à média da UE, a somar ao saldo positivo das transferências líquidas com a Comunidade, permitiu que o PIB per capita se tenha aproximado da média comunitária. Em vésperas da explosão da actual crise económica, Portugal superava os 75% do rendimento per capita médio da UE e Espanha situava-se ligeiramente acima dessa média (104% em 2010).

Contudo, os indicadores de produtividade económica não são tão positivos, especialmente no caso de Portugal, já que a produtividade por pessoa empregada se situava, no final da primeira década do século XXI, em cerca de 65% da média comunitária, enquanto em Espanha este indicador se encontrava próximo dessa média. Estes dados relacionam-se com o facto de ambas as economias não terem ganho peso no conjunto da UE, uma vez que, em 1986, Espanha representava 8,7%

e Portugal 1,6% do PIB da CEE-12 e, em 2010, as respectivas quotas na UE-25 terem diminuído algumas décimas.

AS RELAÇÕES BILATERAIS

DESDE 1 DE JANEIRO DE 1986, as barreiras e a incompreensão que separavam Espanha de Portugal foram sendo gradualmente vencidas, embora ainda hoje persistam algumas. Em termos ibéricos, devem citar-se alguns elementos que contribuíram para este novo estado das nossas relações que vão desde abertura das fronteiras até à existência da moeda única, passando, como se viu, pela intensificação das relações económicas, quer a nível da circulação de mercadorias até ao fluxo de investimentos directos e ao estabelecimento de empresas do 'outro' lado das fronteiras, quer ao nível da circulação de pessoas, designadamente no que refere ao intercâmbio turístico.

Não parece existir qualquer dúvida de que foi o processo sustentado de abertura ao exterior que explica o importante crescimento das relações, não apenas económicas, entre os dois países. A estabilidade política e social conhecida ao longo destes anos, a importante melhoria das infra-estruturas de comunicações e o maior conhecimento mútuo associado à proximidade geográfica foram os factores que estimularam esta forte aproximação.

É de destacar a transformação ocorrida na estrutura da economia dos dois países com a sua aproximação à dos países europeus mais desenvolvidos. Esta mudança é mais visível no caso espanhol, uma vez que em Portugal o peso do sector primário está ainda muito afastado dos padrões europeus. Portugal ocupa o segundo lugar da UE quanto à percentagem de população activa na agricultura (11,5%), enquanto Espanha dedica apenas 4,3% da sua população activa a este sector. Esta diferença é compensada no sector dos serviços, uma vez que a percentagem da população activa na indústria é relativamente baixa e muito semelhante nos dois países. Este perigo de desindustrialização, referido por diferentes analistas, é provavelmente um dos elementos que levaram à especificidade da actual crise nestes países. Continuam a existir estruturas e práticas de produção que resistem às mudanças com eficiência produtiva. Nos anos anteriores à crise, desenvolveram-se actividades geradoras riqueza mas que se veio a verificar ser passageira uma vez que ocuparam muita mão-de-obra com baixa produtividade.

Depois de 25 anos de integração europeia, continua a ser a economia portuguesa a que apresenta um maior grau de abertura económica, embora, como já assinalámos, os números mostrem que Espanha se adaptou melhor e mais rapidamente ao processo europeu de convergência que Portugal. No final da primeira década do novo século,

a soma das exportações e importações portuguesas superava os 65% do PIB nacional, ao passo que as espanholas não alcançavam os 55%.

No plano bilateral, é de destacar que nestes 25 anos a mudança mais relevante foi o importante aumento das trocas entre os dois países. Em pouco mais de duas décadas, o comércio luso-espanhol intensificou-se de tal maneira que Portugal se converteu no quinto cliente da economia espanhola e ocupa o terceiro lugar (atrás da França e da Alemanha) dos fornecedores comerciais de Espanha.

Ao longo dos 25 anos de integração europeia, torna-se evidente que as empresas espanholas vêem no mercado português uma extensão do mercado espanhol, apresentando uma forte concentração nos principais centros urbanos, como Lisboa e Porto. A presença de bancos, caixas económicas, companhias de seguros, grandes superfícies comerciais ou as marcas mais internacionalizadas fazem parte da paisagem destas grandes cidades. A presença de empresas portuguesas em Espanha é muito menor, não só devido ao tamanho do mercado de origem como também pelo atraso na abertura ao mercado ibérico. Contudo, o que acaba de ser dito não é incompatível com uma sólida implantação em alguns sectores industriais. Há que salientar também a intensificação de capital português em entidades espanholas de serviços, como é o caso da energia, das telecomunicações, dos serviços financeiros ou da hotelaria.

Este tipo de alianças e participações recíprocas constitui um excelente meio de cooperação que faz pleno sentido em termos de mercado ibérico, já que representa uma resposta face aos desafios da globalização e permite a criação de grupos empresariais maiores e mais eficientes.

Cada vez com mais firmeza, os analistas qualificam as relações entre os dois países como as de parceiros estratégicos. Para tal contribuiu o enorme efeito positivo que tiveram as importantes ajudas provenientes, inicialmente, dos fundos estruturais e, mais tarde, também do Fundo de Coesão.

Este processo de aproximação que contempla a possibilidade de se constituir um mercado ibérico arranca desde o momento da adesão mediante o impulso das relações comerciais e a recomposição das estratégias das empresas multinacionais perante o novo espaço económico. Isso levou ao esboço de uma nova geografia peninsular. As fronteiras formais entre os dois países deixaram de existir e reforçaram-se consideravelmente as relações transfronteiriças. Algumas regiões do Norte e do Sul de ambos os países estabeleceram os seus próprios circuitos comerciais. Os participantes na Mesa de Lisboa apoiaram de maneira unânime a necessidade de explorar novos territórios de cooperação como, por exemplo, o lançamento, não já de programas transfronteiriços, mas de programas inter-regionais.

Este processo é, além disso, extremamente necessário, uma vez que desde o alargamento da UE ao Leste da Europa, a Península Ibérica ficou mais afastada dos centros de poder e decisão europeus. A maior integração dos nossos países dar-nos-á um maior peso económico e político, não apenas no quadro europeu, mas também no da globalização. Neste sentido, é muito importante que, sem descuidar a constituição de um espaço económico ibérico, se tenha presente que agora estamos na Europa e que a Europa concorre no mundo.

A criação de um mercado ibérico da energia é um dos exemplos de integração de maior destaque entre os dois países. Este processo teve início em 2001, com o Mercado Ibérico da electricidade (MIBEL). O acordo institui como princípios fundamentais o respeito pela legislação vigente em cada estado e as competências decorrentes da mesma, bem como o exercício coordenado das faculdades de supervisão, que se concretizam no estabelecimento de um Conselho de Reguladores. O MIBEL é formado pelo conjunto de mercados organizados e não organizados nos quais se realizam transacções ou contratos de energia eléctrica. Trata-se de um mercado com 29 milhões de clientes e 300 TWh de consumo. Um bom exemplo a seguir por outros sectores económicos luso-espanhóis.

Infelizmente, a crise travou bruscamente o crescimento contínuo da riqueza dos dois países ibéricos e colocou-os entre os países com maiores problemas de credibilidade nos mercados mundiais. Segundo as conclusões do fórum de Lisboa, o problema actual deve-se ao facto de as nossas sociedades e os nossos governantes não terem interiorizado que o êxito não ia durar para sempre. Fomos demasiado ambiciosos em nos colocarmos rapidamente ao nível de bem-estar dos países que já faziam parte da CEE. Esta é uma das razões do nosso actual endividamento. Este crescimento não foi acompanhado de medidas essenciais para o tornar sustentável como, por exemplo, melhorar o aparelho produtivo dos nossos países. O crescimento da economia realizou-se com base no factor trabalho e não no tecnológico, sem a suficiente capitalização e sem as medidas oportunas para fazer crescer a produtividade.

Não se adivinha uma recuperação a curto prazo das nossas economias. A falta de recursos para fazer frente ao problema da dívida e do emprego geram um forte descontentamento entre os cidadãos dos dois países. A desconfiança perante a situação financeira e os dirigentes políticos é profunda. O rigoroso cumprimento dos ajustamentos impostos por Bruxelas e pelo FMI, apesar dos últimos desenvolvimentos, não está a resolver o problema dos países endividados, muito pelo contrário. É muito difícil que um país muito endividado, com um elevado défice externo e sem poder desvalorizar, possa pagar as suas dívidas, cortar na despesa e ganhar rapidamente

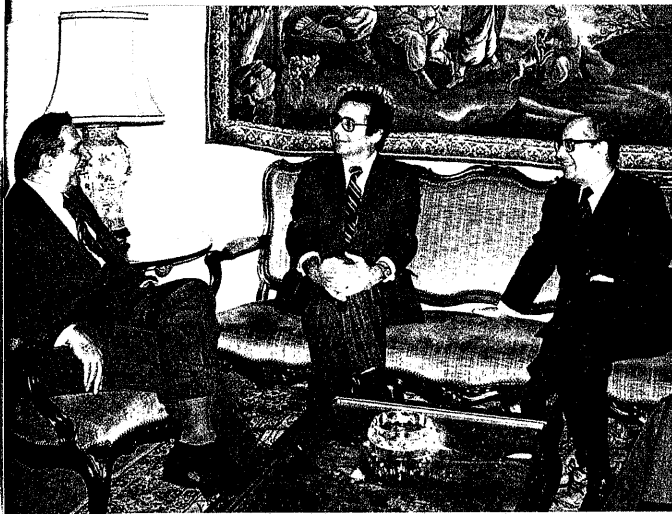
competitividade através de reduções brutais de salários. Não só é difícil, como também não se encontra na história recente nenhum exemplo que tenha acabado com êxito.

Dissemos acima que gostaríamos de estar a celebrar este meio século de integração de Portugal e de Espanha na UE num ambiente diferente. Mas a realidade sobrepõe-se às boas intenções e a situação aqui sintética e simplificada des-crita, é aquela de que efectivamente dispomos.

Assinale-se que, apesar de todas crises, pensamos que o balanço é positivo; o caminho percorrido e a forma como o fizemos é que não foi, por certo, o mais adequado. Mas as crises também podem ter virtualidades e constituir um tempo e um espaço de oportunidades: no sentido schumpeteriano da destruição criativa e da oportunidade que se pode abrir aos nossos dois países para inflectir os rumos do desenvolvimento até agora prosseguidos; e no sentido político, da assunção genuína da existência de um ente peninsular, de uma economia e de uma sociedade ibéricas. Mesmo no quadro desta crise que, pelo medo de contágio, afasta os mais fiéis aliados, resultariam benefícios se existisse uma posição conjunta, reforçando as suas posições e com elas a coesão da zona euro.

É no contexto europeu que vemos os nossos dois governos baterem-se por um imprescindível 'governo económico da UEM', que supere as hesitações e as indefinições que, na sua ausência, têm prevalecido: o euro, que foi uma das maiores conquistas da integração europeia, não pode continuar a ser parte maior do problema. É em nome de tudo o que construímos nas últimas seis décadas que, dando voz ao conjunto de especialistas que se reuniram na Mesa-Redonda, em Lisboa (Abril de 2011), apelamos a que os Estados-Membros sejam capazes de adoptar soluções comunitárias eficazes de médio e longo prazos.

É essa realidade que em termos europeus pode ser potenciada; os dois estados, os dois governos, têm vantagem em se associar, juntando esforços e, salvaguardando a defesa dos seus interesses próprios, organizar-se, no interior do que resultar da União Europeia depois de todos estes graves acidentes/tropeções, e procurar mostrar a importância e a mais-valia que representam no seio da Europa, projectando a História para o futuro, ajudando a construir esse futuro. Mas isso só pode ocorrer quando formos todos capazes de sair do círculo pequeno dos calendários eleitorais, dos populismos oportunistas, quando nos assumirmos como europeus, quando formos capazes de assumir as nossas diferenças com a consciência de que é muito mais o que temos em comum e a salvaguardar neste mundo global; será esta a forma de reconstruir e actualizar a ideia que nos foi legada pelos Pais fundadores e de, conosco, permitir à Europa recuperar o seu lugar e o seu prestígio no Mundo.

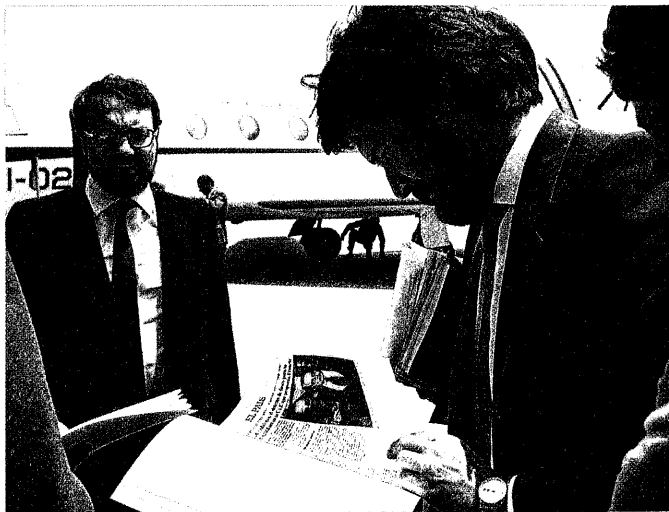


NATALI EM LISBOA

Lisboa (8-3-1979)

O Primeiro-Ministro português, Carlos Mota Pinto, acompanhado pelo Vice Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia, Jacinto Nunes, recebem em Lisboa o Vice-Presidente da Comissão Europeia, Lorenzo Natali.

FOTO: LUSA - FERNANDO BAIÃO



SOLBES E MARÍN, NEGOCIADORES

Madrid (20-6-1984)

O Secretário-Geral técnico do Ministério da Economia, Pedro Solbes, e o Secretário de Estado para as Relações com as Comunidades Europeias, Manuel Marín, lêem os artigos que saíram na imprensa sobre as negociações para a entrada de Espanha na CEE, à chegada de uma reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros, no Luxemburgo.

FOTO: EFE



FIM DA ALFÂNDEGA LUSO-ESPANHOLA

Caya, Badajoz (4-3-1988) - O Vice-Presidente da Comissão Europeia, Manuel Marín, e os comissários Abel Matutes e António Cardoso e Cunha, cortam a fita azul, imagem da Europa sem fronteiras, no acto simbólico de supressão da alfândega luso-espanhola do Caia.

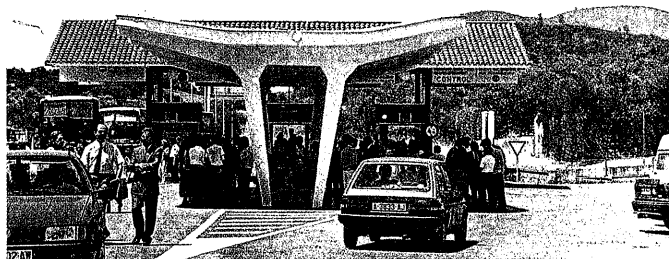
FOTO: EFE - MIGUEL ÁNGEL CÁCERES



CANAL AZUL

Vila Verde de Ficalho (27-6-1990) Aspecto da fronteira de Vila Verde de Ficalho, Portugal, e Rosal, Espanha, a primeira fronteira que recebeu a denominação de Canal Azul, facilita a passagem de cidadãos entre ambos os países.

FOTO: LUSA - PAULO TRINDADE



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

ARACELI MANGAS MARTÍN¹ E NUNO SEVERIANO TEIXEIRA²



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 (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.

¹ Professora de Direito Internacional Público e Relações Internacionais da Universidade de Salamanca.

² Professor de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

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 almejavam durante as ditaduras de Salazar e Franco fundear a Península Ibérica na Europa, garante de liberdade, democracia e bem-estar³. Portugueses e espanhóis desejavam associar-se ao 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 mundo⁴.

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 alarga-

³ 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 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, 2012, pp. 3-40.

⁴ 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.

mento 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 obsteu 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 União⁵.

2. Participação e contribuição para o projecto político europeu

A PERSPECTIVA DO IMPULSO IBÉRICO ao projecto político europeu propiciou um interessante debate no fórum virtual dos cidadãos⁶ e no fórum presencial que reuniu diversas personalidades⁷.

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

⁵ 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 («Espanña y la UE. Una reflexión a los 20 años de la adhesión», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 4, Set-Dez., 1966, p.75).

⁶ O fórum virtual teve lugar nas páginas Web das duas Representações da UE em Portugal e Espanha.

⁷ 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.

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 Amsterdão⁸, 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, Espanha⁹ e Portugal¹⁰ (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 2020¹¹. Ambos os países defenderam a necessidade de uma política externa e 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, reno-

⁸ 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.

⁹ 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» in Algieri, 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.

¹⁰ 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 Algieri, F.; Regelsberger, E. (eds.), op. cit. p. 292.

¹¹ Ver Aldecoa, F.; González Alonso, L. N.; Guzmán Zapater, M. (Coords.), *La presidencia española de la Unión en 2010*, M. Pons, Madrid, 2009.

vando 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 contribuimos 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 Latina¹².

¹² *Barómetro de Opinião 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](http://casus.usal.es/BOHL)).

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, de um ponto de vista racionalista-realista, se possa afirmar que se é o principal beneficiário material da mesma. Há, pois, uma interação 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 Eurobarómetros¹³, 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,

¹³ 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

situação económica e subida dos preços)¹⁴, o sistema de saúde, a insegurança e a imigração, embora haja variações na intensidade da inquietação¹⁵. Para os cidadãos espanhóis, as três principais preocupações são a situação económica (66%), o desemprego (54%) e, em menor medida, a imigração (12%)¹⁶. Para os portugueses, a situação económica e o desemprego¹⁷.

Pode deduzir-se a partir de uma série de quadros¹⁸ 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 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 *europeia* mais falada no mundo (como primeira língua). O português não é a língua de 10 milhões de euro-

¹⁴ 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).

¹⁵ *Ib.*, p. 19.

¹⁶ Eurobarómetro Standard 74, Relatório Nacional, Espanha, Outono de 2010, publicado em Fevereiro de 2011, p. 7.

¹⁷ Eurobarómetro Standard 74, Relatório nacional, Portugal, Outono de 2010, publicado em Fevereiro de 2011, p. 3.

¹⁸ Eurobarómetro Standard 74, *cit.*, p. 23.

peus, à semelhança do checo, do húngaro ou do sueco, mas sim a língua de cerca de 240 milhões de seres humanos¹⁹.

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 hindi 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 mundo²⁰.

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)²¹.

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

¹⁹ 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-tp.sapo.pt/pt/dados-estatisticos/falantes-de-portugues>.

²⁰ Aguilar Zinser, A.: «Globalidad en español», *Reforma*, 6 de Outubro de 2000.

²¹ 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 Congreso internacional da língua espanhola, Cartagena das Índias, 2007 (http://congresosdelalengua.es/cartagena/ponencias/seccion_2/26/baron_enrique.htm).

essa a realidade prática²², 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 União²³. Não há outra língua europeia com o nível de difusão e o estatuto internacional do espanhol e, no entanto, o tratamento – cada vez mais frequente²⁴ – 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

²² 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.

²³ 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). 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>.

²⁴ 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.

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 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 existir²⁵, 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

²⁵ Como no recente livro de Nicole Gnesotto, *Un monde sans Europe?*, Ed. Fayard, Paris, 2011.

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 subseqüentes alargamentos que reforçaram o Norte e o Leste²⁶, 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 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

²⁶ 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.

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 desapego 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 proteccionismo 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 Latina²⁷.

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 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.

²⁷ Veja-se para o caso português Severiano Teixeira, N., «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa» in *Relações Internacionais*, n.º 28, Dezembro 2010, pp. 51-60; e para o caso espanhol, Pereira, J.C., *La Política Exterior de España*, 2.ª ed. Ariel, Barcelona, 2010.

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 José²⁸. 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 Europeia²⁹. 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

²⁸ Palomares, G, «Espanña y la relación euro-parlamentaria con América Latina: balance de una década 1986-1995», in Molina del Pozo, *Espanña en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Editorial de Estudios Ramón Aceres, Madrid, 1995, pp. 207-220.

²⁹ 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.

com o Brasil³⁰. 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 primeiras posições dos países ibéricos ficaram-se por um plano, meramente, declaratório³¹.

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,³² em 1991³².

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 Latina³³ 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

³⁰ 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*, nº 8,1, 2011, p. 80 e Carvalho, Th. «Portugal e as Relações Brasil/ União Europeia» in *Relações Internacionais*, Março 2011, pp. 91-100.

³¹ 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.

³² Arenal Moyúa, C. del., «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones», In *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8,1, 2011, pp. 71-101.

³³ 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.

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 Brasil³⁴. 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 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 regionais³⁵.

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 Brasil³⁶. A União Europeia deu um primeiro passo com a estratégia União Europeia/Brasil, assinada na presidência portuguesa, em 2007³⁷. Mas o peso futuro do Brasil na cena internacional obrigará, certamente, que venha a reforçar-se³⁸.

Ora, neste novo paradigma, Portugal e Espanha podem, uma vez mais, desem-

³⁴ Veja-se, Fonseca, C., «O Brasil na Europa», In *Relações Internacionais*, 17, IPRI-UNL, Março 2008, pp. 39-42.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Gratius, S., «Brasil y Eurora hacia 2015» *FRIDE Policy Brief n.º 49* - Febrero 2011,

penhar 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 ou ibero-americano, as políticas mediterrânicas de Espanha³⁹ e também de Portugal⁴⁰ 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,

³⁹ 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.

⁴⁰ Faria, F., «The Mediterranean: a new priority in Portuguese Foreign Policy» in *Mediterranean Politics*, 1:2, Londres, 1996, pp. 212-230.

em 1989⁴¹. 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 Mediterrâneo⁴², 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 Barcelona⁴³. 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,

⁴¹ Barbé, E., «Espagne: La redécouverte de la Méditerranée», in *Confluences Méditerranée*, n° 2, Hiver, 1992, pp. 69-76.

⁴² 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.

⁴³ Soler y Lecha, E., «El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», *Documento de Trabajo del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) n° 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 Europeia⁴⁴ – 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 europeia⁴⁵. 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

fóruns complementares 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 dos 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 multilaterais⁴⁶.

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. 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,

⁴⁶ Ortega, M. (ed.), *The European Union and the crisis in the Middle East*. Chaillot Paper n°62, International Institute for Security Studies-European Union (ISS- EU), 2003.

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 espanhola⁴⁷. 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 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 polí-

⁴⁷ 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.

tica. 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 África⁴⁸ 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 europeia⁴⁹.

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 comuns⁵⁰.

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 continentes⁵¹. Ora, também, neste ponto, os laços his-

⁴⁸ Veja-se Soares de Oliveria, R., «A África desde o Fim da Guerra Fria», in *Relações Internacionais*, IPRI, Dezembro de 2010, pp. 93-114.

⁴⁹ 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».

⁵⁰ Veja-se Franco, M. (coord.), *A UE e África: Em Busca de uma Parceria Estratégica*, IPRI/FLAD, Lisboa, 2009.

⁵¹ 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.

tóricos 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

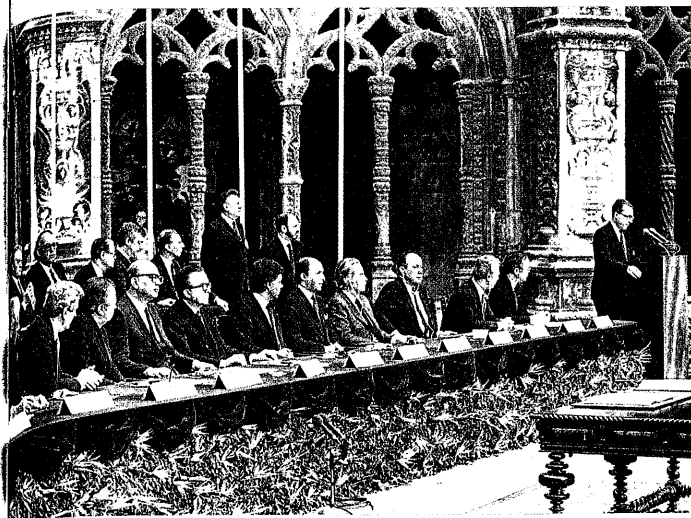
que exigirá a ambos os países, clareza na definição dos seus objectivos e flexibilidade na execução das suas estratégias. Isto é, uma dupla coordenação: na acção conjunta das convergências e na gestão das divergências.

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, conseqüentemente, 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 poderão, uma vez mais, constituírem-se como valor acrescentado para a União Europeia.

SALAMANCA E LISBOA, SETEMBRO DE 2011



ADESÃO DE PORTUGAL

Lisboa (12-6-1985)

O Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, discursa na cerimónia de adesão de Portugal, no Mosteiro dos Jerónimos. Na imagem, Bettino Craxi, Giulio Andreotti, Felipe González, Laurent Fabius, Hans Dietrich Genscher e Maertens, entre outros.

FOTO: LUSA - ALFREDO CUNHA)

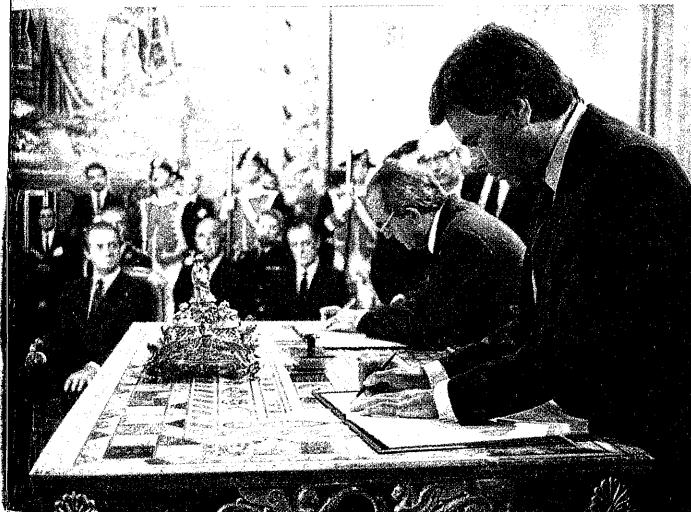


A ASSINATURA

Lisboa (12-6-1985)

O Primeiro Ministro Mário Soares e o Vice-Primeiro-Ministro Rui Machete, secundados pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama e pelo Ministro das Finanças Ernâni Lopes, assinam o tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia na cerimónia que decorreu no mosteiro dos Jerónimos.

FOTO: LUSA - ACÁCIOFRANCO



A ASSINATURA

Madrid (12-6-1985)

O Presidente do Governo espanhol, Felipe González, assina a Acta de Adesão, junto a Fernando Morán, Ministro dos Negócios Estrangeiros e sob o olhar atento do Rei Juan Carlos I, do Marquês de Mondéjar e de Sabino Fernández Campo, respectivamente Chefe e Secretário da Casa Real.

FOTO: EFE



SOARES E GONZÁLEZ NA FRONTEIRA

Alcântara, Cáceres (25-5-1985)

O Presidente do Governo espanhol, Felipe González, e o seu homólogo português, Mário Soares, durante a segunda cimeira luso-espanhola, celebrada no Convento de São Benito, em Alcântara, localidade da região de Cáceres, junto à fronteira dos dois países.

FOTO: EFE - MANUEL P. BARRIOPEDRO

Fe de Errores

En la página 20 faltan por recoger los autores del texto "Relaciones económicas entre España y Portugal":

AGUSTÍN ULIED MARTINEZ

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona y diplomado en Comunidades Europeas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

JOSÉ MARIA BRANDÃO BRITO

Catedrático de Economía de la Universidad técnica de Lisboa.

Errata

Na página 20 faltou a menção dos dois autores do texto "Relações económicas entre Portugal e Espanha":

AGUSTÍN ULIED MARTINEZ

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona y diplomado en Comunidades Europeas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

JOSÉ MARIA BRANDÃO BRITO

Professor Catedrático de Economia do ISEG/Universidade Técnica de Lisboa.