

Portugal, a Espanha e a Crise Europeia

Carlos Gaspar

Membro da Direcção e do Conselho Científico do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

A política externa de Portugal, bem como as relações bilaterais entre os dois Estados da Península Ibérica, são fortemente condicionadas pela União Europeia. Em ambos os casos, o quadro europeu representa não só a prioridade das prioridades nas políticas externas, mas também a ancoragem institucional essencial a partir da qual se definem as posições internacionais respectivas de Portugal e da Espanha. No mesmo sentido, a “europeização” dos dois Estados peninsulares transformou as suas relações bilaterais, em todas as dimensões relevantes, para o bem e para o mal. Nesse contexto, a crise europeia, mesmo quando não é publicamente reconhecida como tal, domina a conjuntura interna e externa em Portugal e em Espanha.

Abstract

Portugal, Spain and the European Crisis

Portugal's foreign policy as well as the bilateral relations between the two Iberian states are strongly conditioned by the European Union. In both cases, the European frame represents not only a priority above all in terms of foreign policy, but also the essential institutional anchorage from which the international positions of Portugal and Spain are defined. Likewise, the Europeanization of the two peninsular states has transformed their bilateral relations in all prominent dimensions, for good and for bad. In these context the European crisis, even when not publicly recognized as such, dominates the internal and external contexts in Portugal and in Spain.

A Crise Europeia

A crise europeia é uma crise de crises. Desde logo, tem de ser inserida numa sequência de crises, que inclui a viragem do 11 de Setembro, com o fim das ilusões sobre a paz kantiana, bem como a divisão transatlântica, com o fim das ilusões sobre a continuidade da aliança ocidental, antes da rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia, com o fim das ilusões sobre o significado real do fim da Guerra Fria e da unificação da Alemanha para o projecto europeu.

Nesse sentido, é uma crise complexa, com fortes analogias com a pior crise do processo comunitário europeu - a crise da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, quando a Assembleia Nacional francesa se recusou a votar a ratificação do Tratado de Paris e enterrou a primeira versão da União Política Europeia. Tal como em 1954, também na presente crise se combinam uma dimensão regional, uma dimensão transatlântica e um contexto de transição no ordenamento internacional do pós Guerra Fria, em que o estatuto da Europa e das principais potências europeias ainda não está sedimentado.

Por outro lado, os *referenda* negativos em França e na Holanda servem, ironicamente, para revelar uma crise constitucional europeia. A rejeição do tratado constitucional é, de certa maneira, o princípio de um processo constituinte democrático, no sentido em que assinala o primeiro debate político sobre o futuro da Europa onde a intervenção dos cidadãos dos Estados membros passou a ser deliberativa. O facto de começar sob o signo da divisão valoriza a decisão democrática sobre o tratado constitucional.

A crise constitucional europeia não é uma crise como as outras crises europeias, que assinalaram todos os passos importantes no processo de integração nos últimos cinquenta anos. Felipe Gonzalez, antigo Presidente do Conselho espanhol, falou de um “terramoto” cuja intensidade ainda não se pode medir, e Jean-Claude Juncker, Primeiro Ministro conservador do Luxemburgo, chamou-lhe “la plus grande catastrophe raisonnablement envisageable”. Hans Maull escreveu sobre o “*meltow*” europeu e Timothy Garton-Ash sobre a “Crise com C maiúsculo”, sublinhando que deviam ser tomados a sério os riscos do fim da integração europeia. Nos Estados Unidos, os liberais europeístas, como Charles Kupchan e Philip Gordon, insistiram em que a “crise constitucional europeia” não era boa para os Estados Unidos, enquanto os neo-conservadores embandeiravam em arco, com William Kristol a celebrar o “momento de libertação” da

Europa e John Hulsman a declarar a União Europeia “definitivamente morta” (permanently dead).¹

O contraponto oficial – a negação oficial da existência da crise – não tem credibilidade. A crise constitucional anuncia um período prolongado de divisão interna, como se confirma com a posição do Chanceler alemão, que desfez as expectativas sobre a resolução dos dilemas constitucionais na sua próxima Presidência do Conselho Europeu. Os mais optimistas admitem recuperar a dinâmica de integração, ou já no próximo ciclo eleitoral, que culmina com a eleição do Parlamento Europeu, em 2008, ou logo a seguir, no próximo ciclo financeiro, em 2013.² Mas tudo indica que, nos próximos anos, as principais potências europeias ou, pelo menos, a Alemanha e, sobretudo, a França vão ter de se concentrar nos seus próprios problemas internos, tal como as instituições comunitárias vão ter de se concentrar na assimilação do último alargamento – incluindo a Roménia e a Bulgária – enquanto procuram travar o declínio relativo da União Europeia perante uma competição internacional cada vez mais exuberante da China e da Índia e até da Rússia e do Brasil.³

O reconhecimento relutante da crise constitucional deve poder moderar a *hubris* dos responsáveis europeus ou, em todo o caso, conter os reflexos vanguardistas que estão, em boa parte, na origem do projecto do Tratado Constitucional Europeu. Nessas condições, talvez fosse possível regressar a uma “Europa sem ilusões”⁴.

Mas será possível? A presente crise põe em causa todas as estratégias europeias. A estratégia gaullista, a estratégia britânica e as estratégias integracionistas – na versão monnetista, ou post-soberanista, bem como na versão soberanista – partilham entre si uma incapacidade notória para devolver à integração europeia o sentido da sua finalidade.

1 Hans Maull, “The meltdown of European politics”, *Deutsche Aussenpolitik*, 2 de Junho de 2005. Timothy Garton-Ash, “Decadent Europe”, *Guardian*, 9 de Junho de 2005 e “The heart says no to the body”, *Guardian*, 30 de Maio de 2005. Charles Kupchan, “Europe’s constitutional crisis: lessons learned”, *Handelsblatt*, 23 de Junho de 2005. Philip Gordon, “Why the French vote was bad for America”, *New Republic*, 1 de Junho de 2005. William Kristol, “A New Europe?”, *Weekly Standard*, 6 de Junho de 2005. John Hulsman, William Scirano (2005), “The European Union is Dead”. *National Interest* 3.

2 É o caso de Joschka Fischer e de Nicholas Sarkozy. Ver a intervenção de Joschka Fischer na Brookings Institution, *CUSE Annual Conference 2006*, Washington, 1 de Maio de 2006. Ver também “Friends of Europe”, Foundation Robert Schuman. *Intervention de M. Nicholas Sarkozy*, Bruxelas 8 de Setembro de 2006.

3 Hans Maull (2005) “Europe and the new balance of global order”, *International Affairs* 81 (4): 775-799.

4 É esse o título sob o qual a *Prospect* publicou uma série de contributos para o debate sobre a crise post-referenda, incluindo o texto de Andrew Moravcsik (2005), “A category error”. *Prospect* 112.

A rejeição democrática do Tratado Constitucional é, obviamente, negativa para as estratégias francesas, quer na actual versão gaullista, quer na versão original democrata-cristã, unidas na figura de dois velhos rivais da velha Quinta República, Jacques Chirac e Valéry Giscard d'Estaing. (No caso do *referendum* francês, o Presidente da República garantiu aos eleitores que o Tratado Constitucional não era nem mais, nem menos do que a realização europeia dos valores da Revolução Francesa - a Constituição de 2005 era a constituição de 1789 - o que pode ter estimulado o voto negativo, dando uma oportunidade aos cidadãos franceses para rejeitar essas duas constituições).

Não é insensato admitir que a maioria dos votantes em França e na Holanda - incluindo a habitual coligação dos comunistas, dos populistas e dos nacionalistas - se opuseram ao Tratado Constitucional nos seus próprios termos: as caricaturas sobre o "canalizador polaco" revelam um desprezo excessivo pela participação democrática, que é de mau agouro quando o argumento é repetido pelos responsáveis europeus. Por certo, com ou sem Tratado Constitucional, a União Europeia continua a ser uma entidade constitucional no sentido comparativo em que representa uma forma separada de "ordenamento constitucional" na política internacional⁵. Dito isso, não era indispensável baptizar com o nome próprio de Tratado Constitucional a última versão formal desse modelo original, mas também não havia ninguém na Convenção Europeia que não quisesse uma Constituição Europeia⁶. Os membros da Convenção não estavam em linha com os cidadãos franceses e holandeses que repudiaram a tentativa de impor uma Constituição da União Europeia resultante de um processo em que os Estados membros continuavam a ser os verdadeiros constituintes, na ausência de uma comunidade política democrática europeia. Pode argumentar-se que o voto não incidiu sobre a complexidade dos equilíbrios institucionais entre as dimensões supra-nacionais e inter-governamentais inscrita no tratado, mas os *referenda*, que também eram tudo menos indispensáveis, sobretudo em França, tornaram impossível manter o "método Monnet" de construção da Europa por uma sucessão de *faits accomplis*, resultantes de acordos determinados pelas elites políticas sem qualquer participação directa dos eleitores europeus, que tão bem serviu a integração comunitária europeia até ao fim da Guerra Fria.

5 G. John Ikenberry (2000), *After Victory*, Princeton: Princeton University Press.

6 Valéry Giscard d'Estaing insistiu na denominação constitucional do tratado europeu, para assegurar a sua projecção, no que foi inteiramente bem conseguido, talvez até demasiado. Depois da sua derrota no *referendum* francês, o antigo Presidente recebeu a espada de membro da Academia e tornou-se um imortal.

A estratégia integracionista alternativa de construção aberta e declarada de um Estado federal europeu⁷ não foi, *stricto sensu*, submetida ao voto. Mas parece razoável admitir que se os eleitores franceses e holandeses recusaram o compromisso mais modesto que procurava manter a ambiguidade essencial da estratégia monnetista, ou post-soberanista - consolidar a União Europeia ao mesmo tempo como uma associação de Estados nacionais e como uma entidade constitucional regional, na qual se pode supor que o conjunto dos Estados é também uma comunidade de nações, ou de povos - então, por maioria de razão, os eleitores europeus teriam rejeitado ainda com maior eloquência uma Constituição dos Estados Unidos da Europa.

Aparentemente, a estratégia britânica está do lado vencedor. Desde logo, foram os franceses e os holandeses quem rejeitou o Tratado Constitucional, em vez dos eleitores britânicos, que iriam votar em último lugar. (Por uma vez, Jacques Chirac prestou um serviço a Tony Blair, que teria de se retirar derrotado depois do *referendum* britânico). Por outro lado, o voto deixa a França demasiado vulnerável para tentar comandar a União Europeia na política internacional ou para restaurar o eixo franco-alemão. No mesmo plano, também mostra o falhanço da estratégia gaullista de construção da Europa como um contrapeso aos Estados Unidos, cuja credibilidade como uma visão política para o futuro da União Europeia está comprometida. *Last not least*, a oposição ao aprofundamento constitucional pode ser tomada como uma oportunidade para avançar para um alargamento ousado, abrindo lugar para a Turquia e para a Ucrânia na União Europeia. Contudo, é difícil não reconhecer que a recusa da entrada turca foi uma motivação importante pelo menos no voto francês. De certo modo, a abertura à Turquia passou a ser parte integrante do Tratado Constitucional - não só no sentido em que a próxima entrada da Turquia teria impedido uma referência explícita aos valores cristãos no seu Preâmbulo, mas também no sentido mais pragmático de que as duas questões ficam ligadas pelo debate político durante a campanha.

Os eleitores franceses e holandeses recusaram quer a Europa como um “super-estado”, implícita no Tratado Constitucional, quer a Europa como “superpotência” (a qual, de resto, só pode existir se a União Europeia se transformar num Estado centralizado) e, se a dimensão turca puder ser interpretada nesse sentido, também votaram contra uma Europa multilateral e com fronteiras abertas, à qual preferem a *Festung Europa*, sem mais alargamentos e com menos imigrantes. Há boas razões para pensar que o sentido do seu voto se repetiria não só na Grã-Bretanha, como noutros Estados

7 Glyn Morgan (2005), *The Idea of a European Superstate*, Princeton: Princeton University Press.

membros, incluindo os que começaram por aprovar o Tratado Constitucional, tal como se pode admitir que o voto negativo no *referendum* sueco sobre o Euro antecipa já a tendência francesa e holandesa.

Por último, a crise europeia parece inseparável de uma crise de legitimidade⁸, no sentido em que a narrativa épica sobre o milagre da integração regional – tida como responsável pela paz separada entre as potências europeias, pela criação de um novo tipo de Estado pós moderno e pela regeneração kantiana da ordem internacional – deixou de justificar, nos seus próprios termos, a continuação do projecto europeu. Os Europeus – os Estados europeus, as elites europeias, os eleitores europeus – não conseguem definir uma visão comum para o futuro da Europa.⁹

A crise europeia é uma crise de transição do pós Guerra Fria – afinal, não obstante estarem do lado dos vencedores, a União Europeia e as potências europeias, perdem peso relativo na política internacional, como o demonstram a ressurgência da China e da Índia ou a dinâmica de crescimento de todas as outras grandes potências regionais nos últimos quinze anos¹⁰. A crise europeia é uma crise constitucional, incluindo uma crise institucional, uma crise do método e uma crise das principais estratégias de construção europeia. E é ainda uma crise de legitimidade, no sentido em que parecem desfeitos, ou esvaziados, os consensos fundadores da construção europeia, em cujo lugar passou a existir uma “cisão conceptual”¹¹, revelada pelos debates no processo do Tratado Constitucional da União Europeia, o qual não consegue responder aos problemas de orientação estratégica, nem preencher o vazio, acentuado pelo 11 de Setembro, marcado pela ausência de uma visão comum do futuro da Europa.

Portugal e a Espanha na Crise Europeia

Há lugar para uma iniciativa ibérica para responder à crise do futuro da Europa? Naturalmente, todos reconhecem que qualquer estratégia para resolver a crise exige, desde logo, um forte consenso político entre as três principais potências europeias. No

8 É o tema de John Gillingham (2004), *Europe's Crisis is Britain's Chance*, NSS CASS Lecture, Outubro de 2004.

9 Como reconhece o documento do último Fórum Internacional da Fundação Bertelsmann, apresentado em Setembro de 2006, *Die Strategischen Antworten Europas* Munique: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Centrum für Angewandte Politikforschung.

10 John Gillingham (2006), *Design for a New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 55-56.

11 A fórmula é usada no relatório citado da Fundação Bertelsmann, *Die Strategischen Antworten Europas*: 16.

passado, todas as estratégias relevantes de resposta às crises sucessivas partiram de propostas da França, da Alemanha e da Grã-Bretanha - incluindo, por vezes, também a Itália, como no caso da iniciativa Genscher-Colombo.¹² Além disso, a especificidade histórica da comunidade europeia é a ausência de uma potência hegemónica e a crise presente serviu para demonstrar, mais uma vez, os limites de uma fórmula de co-hegemonia franco-alemã, que já tinha falhado na crise transatlântica, quando não conseguiu conter a linha ofensiva norte-americana, e voltou a fracassar no processo de ratificação do Tratado Constitucional.¹³ Qualquer alternativa sólida tem de contar com o empenho conjunto da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França, não obstante uma parte dos Estados membros serem contra um “directório” que represente a concertação estável entre as três grandes potências regionais.¹⁴

Por outro lado, qualquer estratégia de saída da crise precisa também de ter um apoio claro das populações europeias, que se tornaram uma parte incontornável do processo de integração europeia desde o *referendum* francês ao tratado de Maastricht e, sobretudo, depois dos dois últimos *referenda* negativos terem demonstrado ser impossível não reconhecer a natureza imperativa das decisões democráticas dos eleitores: uma Europa legítima já não pode ser construída contra a vontade popular.¹⁵

Por último, a União Europeia, para avançar com segurança, precisa de definir o sentido da sua integração. Não é possível ressuscitar o Tratado Constitucional, apesar de continuar a ser necessário rever o tratado de Nice, de preferência antes de Novembro de 2009 e da entrada da Roménia, da Bulgária ou da Croácia¹⁶. Mas também não chega ficar ensimesmado e fixado nos problemas internos, por mais urgentes que possam ser a reforma dos modelos de Estado social, a recuperação da competitividade internacional das economias europeias, e evitar os reflexos proteccionistas, com o regresso dos “patriotismos económicos” nacionais ou europeus.

12 Josef Janning (2005), “Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union”, *International Affairs* 81 (4): 824.

13 Christopher Hill (2003), “Superstate or superpower? The future of the European Union in world politics”, *LSE Working Paper*.

14 Kalypso Nicolaidis, Paul Magnette (2005), “Coping with the Lilliput syndrome: large vs small member states in the European Convention”, *European Public Law* 11 (1): 83-102.

15 Pierre Hassner (2005), “The rebirth of vision: a dynamic compromise for Europe”, Washington: Brookings Institution, *US-Europe Analysis Series*.

16 Richard Baldwin, “Plan B” *CEPS Policy Brief* 74, Junho de 2005. Mas Nicholas Sarkozy, no discurso citado, admite um prolongamento do regime vigente até 2014 no que se refere à formação da Comissão Europeia, incluindo o caso da próxima Comissão Europeia designada em 2009.

Nesse quadro, nada obsta, do lado europeu, a uma iniciativa ibérica – existem mesmo bons argumentos para fazer apelo a uma intervenção das periferias, incluindo a periferia ocidental¹⁷, quando o “eixo central” europeu está, e pode continuar a estar, em crise. Mas é preciso examinar também o contexto bilateral das relações entre Portugal e a Espanha, onde nem a crescente inter-dependência económica, nem a afinidade partidária e ideológica dos Governos socialistas se traduzem numa convergência efectiva das respectivas políticas europeias.

Não obstante estarem ambos solidamente inseridos na arquitectura multilateral ocidental e europeia, os dois Estados da Península Ibérica não deixam de continuar a ter estratégias internacionais autónomas que se reproduzem nas suas alianças e nos seus alinhamentos preferenciais na política europeia¹⁸.

As sucessivas crises transatlânticas e europeias, desde o 11 de Setembro, demonstram a relevância dessas alianças, designadamente no caso da Espanha, que evoluiu, com os Governos do Partido Popular, para uma posição euro-atlantista paralela e sobreposta à política tradicional de Portugal, antes dos atentados do 11 de Março e das eleições seguintes terem imposto um “regresso à Europa”, com o Governo do PSOE. No mesmo período, em Portugal, os Governos de coligação entre o PSD e o CDS-PP correram o risco de uma banalização excessiva da sua posição internacional perante a força da projecção de uma Espanha ocidentalista na fase mais crítica da divisão transatlântica, nas vésperas da invasão norte-americana do Iraque.

Nesse contexto estrito, há um regresso à normalidade nas relações entre Portugal e a Espanha. Do lado português, persiste uma estratégia de diferenciação, contrapondo a sua linha periférica, euro-atlântica e soberanista, mais próxima da Grã-Bretanha ou da Holanda, a uma orientação europeísta, continentalista e federalista da Espanha, mais próxima do eixo franco-alemão. Essa linha foi formulada, em 1993, perante a

17 Gunther Maihold, Andreas Maurer (2005), “New impulses from Europe’s South. Spain and Portugal regasp the initiative in the process of European integration”, *SWP Comments* # 13.

18 Durante a Guerra Fria, os dois Estados peninsulares tinham as mesmas alianças externas, no sentido em que estavam ambos ancorados na aliança ocidental, Portugal como membro fundador da Aliança Atlântica, desde 1949, a Espanha como aliado indispensável dos Estados Unidos, desde 1952. Nesse contexto, a mudança pós autoritária não implica uma mudança das alianças externas dos dois Estados peninsulares, mas a integração de ambos no espaço euro-atlântico como membros de pleno direito na Comunidade Europeia – que se recusou a aceitar a admissão de Portugal e da Espanha na vigência dos regimes autoritários – e na Aliança Atlântica, onde o franquismo, ao contrário do salazarismo, não conseguira ter lugar antes da transição democrática. Para uma interpretação divergente, cf. José Medeiros Ferreira (1989), *Um século de problemas. As Relações Luso-espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*. Lisboa: Livros Horizonte.

projeção crescente da Espanha como um dos “grandes” na política europeia. Paradoxalmente, a estratégia de diferenciação parte de um princípio de convergência – “ser tão europeísta como a Espanha” nas palavras do ministro dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso¹⁹ – para depois lhe imprimir uma lógica de competição peninsular. Na altura Portugal queria, simultaneamente, estar com a Espanha na primeira linha da construção europeia – o Espaço Schengen, a moeda única – e confrontar a Espanha na Conferência Inter-Governamental, opondo-se às suas propostas de reforma institucional em nome do princípio da igualdade dos Estados, para defender o estatuto dos Estados mais pequenos perante o conjunto dos Grandes, onde o seu vizinho se queria inserir. (Nesse momento – uma vez sem exemplo – o Presidente do Governo espanhol respondeu à teoria das virtudes dos pequenos e médios Estados na União Europeia com uma crítica pública, quando Felipe Gonzalez denunciou como “quixotesca” a via portuguesa).²⁰ Essa linha está consagrada numa fórmula de oposição ao “directório europeu”, que é um dos traços fortes e permanentes da política europeia de Portugal, sinónimo da defesa da sua individualidade na União Europeia contra os riscos da banalização ibérica.

Do lado espanhol, desde a transição democrática, a linha de continuidade corresponde a uma orientação onde prevalece a prioridade europeia e a determinação de inserir a Espanha no eixo continental formado pela Alemanha e pela França, que representa o centro do modelo histórico da integração europeia.

As políticas espanholas parecem ter, ao mesmo tempo, um lado alemão – a Europa significa para ambos o fim do estatuto de **paria** internacional e o seu reconhecimento como democracias respeitáveis²¹ – e um lado francês, na medida em que a Espanha, tal

19 A frase do Ministro dos Negócios Estrangeiros português é citada, obliquamente, por Teresa de Sousa. “Dez anos depois da assinatura do tratado de adesão, o processo de reforma de Maastricht. Recuços, recaídas e silêncios”, *Público*, 12 de Junho de 1995. Sobre a evolução das políticas externas e de segurança portuguesas e espanholas, ver Franco Algeri, Elfriede Regelsberger, editores (1996), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Institut für Europäische Politik; Maritheresa Frain (1997), “A Península Ibérica e a Europa: uma convergência nas políticas de defesa espanhola e portuguesa?” *Política Internacional* 1, 15-16, 249-282. Sobre as relações entre Portugal e a Espanha desde a sua adesão às Comunidades Europeias, cf. Maria João Seabra (1996), “Vizinhança Inconstante. Portugal e Espanha na Europa”, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, *Cadernos do Lumiar* 5.

20 Felipe Gonzalez. “La Europa que necesitamos”, *El País*, 28 de Outubro de 1993. Ver também Ignacio Cembrero. “Espana y Portugal discrepan sobre todos los aspectos de la integración europea”, *El País*, 25 de Outubro de 1993.

21 A referência é feita por Fernando Rodrigo, José I. Torreblanca, “Germany on my mind? The transformation of Germany and Spain’s European policies” in Heinrich Schneider, Mathias Jopp, Uwe Schmalz, editores (2001), *Germany’s (new) European Policy: External Perceptions*, Berlin: Institut für Europäische Politik.

como a França, continua a ter a ambição de uma grande política externa, conjugando o espaço europeu e o espaço ibero-americano. Essa mistura reflecte-se nas suas posições europeias, por exemplo na Política Externa e de Segurança Comum (PESC), onde a Espanha é “europeísta nos objectivos, inter-governamentalista nos métodos e gradualista nos processos”.²²

O desvio atlantista da Espanha, que se esboça no pós 11 de Setembro, é uma mudança nessa linha de continuidade europeísta e impôs convergência excepcional das políticas de alianças dos dois Estados peninsulares. Essa viragem prejudica a estratégia de diferenciação portuguesa: quando a projecção da Espanha como uma grande potência se apoia numa “relação especial” com os Estados Unidos (que confirma a regra do mimetismo, neste caso em relação á Grã-Bretanha, na produção das estratégias espanholas) e se reproduz na política europeia, Portugal perde a sua individualidade na política internacional e passa a ser um mestre-de-cerimónias do seu vizinho.

O dilema da cimeira dos Açores, em Março de 2003, resume o problema: se Portugal não estivesse presente, não existia e, se estivesse presente, não passava de um mero anfitrião. O presidente Jacques Chirac terá dito que, nas fotografias da cimeira dos Açores, do Primeiro Ministro português “só se vê o cotovelo”: esse cotovelo representa o máximo da autonomia portuguesa quando a Espanha se apropria da estratégia de equilíbrio euro-atlântico que define o essencial da posição internacional de Portugal, incluindo a sua diferenciação perante a principal potência ibérica.

Depois dos trágicos atentados terroristas do 11 de Março, a vitória do PSOE nas eleições gerais de 2004 impõe o regresso à normalidade da estratégia continental. Por outro lado, a vitória do Partido Socialista nas eleições portuguesas de 2005 significa, apesar de pequenos acidentes de percurso, uma continuidade essencial da estratégia euro-atlantista, que se revela mais forte do que a solidariedade entre os dois Governos socialistas, sem prejuízo da importância crucial da dimensão espanhola na política portuguesa – enfaticamente proclamada pelo novo Primeiro Ministro, José Sócrates, quando diz que as prioridades de Portugal nas relações exteriores são “Espanha, Espanha, Espanha”. A posterior eleição presidencial, em 2006, em que os eleitores escolhem Aníbal Cavaco Silva contra Mário Soares, confirma a tendência euro-atlantista, sem, por isso, resolver os dilemas mais profundos das relações entre os dois Estados peninsulares.

22 A fórmula é de Esther Barbé (1999), *La política europea de España*, Barcelona: Ariel, 49.

Todavia, o regresso ao *status quo ante* nas relações peninsulares é uma aparência, no sentido em que a crise europeia altera os dados da equação estratégica em que se inserem as relações entre Portugal e a Espanha.

Com efeito, a crise europeia, na esteira da crise transatlântica, acentua as divisões entre os governos da União Europeia, com a Alemanha e a Espanha, tal como a Polónia ou a Itália, do lado do Tratado Constitucional, contra a França, a Holanda e a Grã-Bretanha, do lado da rejeição, com um apoio crescente na opinião pública europeia. No mesmo sentido, divide também as forças políticas europeias, com a maioria dos democratas-cristãos e os sociais-democratas, nomeadamente os alemães, na trincheira europeísta em face das divisões dos socialistas franceses, que convergem com os comunistas, a extrema-esquerda e a direita nacionalista na coligação anti-europeia. Por outro lado, depois da viragem espanhola, que deixa o campo euro-atlantista à mercê da próxima sucessão no partido trabalhista britânico, é a vez das eleições alemãs imporem uma grande coligação entre cristãos-democratas e sociais-democratas e o regresso a uma estratégia mais convencional de aliança com os Estados Unidos, o que deixa o campo euro-gaullista à mercê das próximas eleições presidenciais francesas.

A instabilidade dos alinhamentos e a divisão entre os Estados e as principais forças políticas passa a ser a regra na política europeia.

A crise europeia tem, naturalmente, consequências nas relações entre os Estados peninsulares. A Espanha, a primeira a ratificar o Tratado Constitucional por *referendum*, está ao lado da Alemanha para procurar uma fórmula de continuidade²³, embora não se possa separar da outra metade do eixo continental sem prejudicar as suas relações com a França e sem correr o risco de ficar demasiado subordinada à posição da principal potência europeia. De certa maneira, a divisão no “eixo central” retira autonomia à política europeia da Espanha, na medida em que a sua estratégia depende da estabilidade do eixo franco-alemão. Nesse contexto, o Governo socialista espanhol parece hesitar entre insistir numa linha anti-americana militante e recuperar uma posição de maior equilíbrio. Em todo o caso, a crise no centro da política europeia prejudica a posição internacional da Espanha, que não tem condições nem para comandar a linha euro-gaullista, nem para compensar o declínio acelerado da França e muito menos

23 Ver José I. Torreblanca, Alicia Sorroza, *España y la Unión Europea: Actualización del EU-25 Watch*, Madrid: Real Instituto Elcano, 16 de Março de 2006. Ver também Esther Barbé, Laia Mestres, *National Report Spain*, CFSP Watch Annual Report 2005.

para tomar o seu lugar ao lado da Alemanha como um dos pilares do eixo continental europeu.

Esse dilema, crítico para as estratégias federalistas, continentalistas e euro-gaullistas, é indiferente para as estratégias soberanistas, marítimas e euro-atlantistas. Portugal não ratificou o Tratado Constitucional e não existe nenhuma data para cumprir o compromisso formal do Primeiro Ministro e do Governo socialista para o submeter a *referendum*. (Desde Maastricht, a tradição portuguesa tem sido anunciar referendos sobre os tratados europeus que nunca chegam a ser realizados). A política portuguesa não tem nenhum problema nem em sustentar a posição alemã, no sentido de assegurar a continuidade essencial dos compromissos obtidos no Tratado Constitucional, nem em continuar sem esse tratado, sempre na medida em que tal não interfira nas próximas conversações sobre as preferências financeiras.

As relações entre Portugal e a Espanha estão de certa maneira, numa encruzilhada, imposta por factores externos, mais do que pela evolução do quadro bilateral. Portugal tem conseguido preservar uma linha consistente com a continuidade razoável da sua estratégia euro-atlantista, mas a eficácia dessa linha na defesa da autonomia do Estado depende, em parte, de uma orientação semelhante da Alemanha e de uma orientação oposta da Espanha. A Espanha, com o intervalo ocidentalista, impôs a si própria uma variação radical da sua linha europeísta, constante desde o início da transição democrática, mas a eficácia do seu “regresso à Europa”, depois das eleições de 2004, está prejudicada pela profundidade das divisões transatlânticas e da crise europeia²⁴ - incluindo a instabilidade política em França e o re-alinhamento atlantista da Alemanha - que perturbam a definição do seu lugar na política europeia e internacional.

O impasse tem riscos, incluindo uma tendência para a re-nacionalização das políticas externas, que pode significar, do lado português, o regresso de velhos reflexos anti-castelhanos - paradoxalmente presentes nos projectos republicanos de federalismo ibérico - e, do lado espanhol, uma vontade de subordinar o seu parceiro peninsular a uma estratégia de integração sub-regional ibérica, em nome da convergência europeia. Nesse quadro, torna-se difícil assegurar a defesa do equilíbrio peninsular, em que a articulação das políticas europeias decorre da vontade comum de estar na primeira

24 Na fórmula de Esther Barbé, o “regresso à Europa” do Governo socialista “chocou com a dura realidade da crise na União Europeia”. Ver Esther Barbé Izuel (2006), *La Política Europea de España (2005-2006)*, Barcelona: IUEE, Observatori de Política Exterior Europea 2.

linha da construção europeia e recusar uma lógica periférica de fragmentação sub-regional.

Em todo o caso, nem Portugal, nem a Espanha, unidos ou separados, têm o poder indispensável para intervir decisivamente na crise europeia, sobretudo quando essa crise envolve as três principais potências regionais e está no centro da Europa. Nesses termos, os dois Estados peninsulares têm de esperar pela resolução da crise europeia, uma passividade que revela os limites da sua integração regional. A Europa é o lugar do re-encontro entre Portugal e a Espanha, mas ainda não é o lugar da sua convergência.