

Nicolau Andresen Leitão

País fundador da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA)¹ e membro de pleno direito da Comunidade Económica Europeia (CEE) a partir de 1986, Portugal tem tido uma participação activa na História da Integração Europeia. Os aspectos menos focados nesta participação foram o papel desempenhado por Portugal nas frustradas negociações para criar uma Zona de Comércio Livre (ZCL) 1956-1958, que se revelaria fundamental para Portugal se tornar membro fundador da EFTA, e a tentativa, em 1962, de Portugal se tornar membro associado da CEE, após a Grã-Bretanha solicitar a sua plena adesão no ano anterior. Este capítulo debruçar-se-á sobre o papel de Portugal nas negociações para a criação duma ZCL, resposta britânica à criação do Mercado Comum, e posteriormente o seu papel na fundação da EFTA.

A criação dum mercado comum teria um profundo efeito económico no comércio externo dos restantes países da OECE. Em Novembro de 1956, Teixeira Guerra² prevê que o futuro mercado «criaria uma poderosa entidade económica que dominaria a Europa»³. Se a fundação da OECE, em 1948, fora uma medida lógica para obter ajuda do Plano Marshall, as opções para os restantes países não seriam tão simples, visto que, por razões económicas ou políticas, ou por ambas, estes não procuraram aderir ao novo mercado. Deve ser salientado que os seis membros da CECA apenas convidaram a Grã-Bretanha para participar nas negociações. Tradicionalmente, havia países membros da OECE que tinham ligações estreitas com este último país. A contra-proposta britânica à criação dum mercado comum, numa tentativa de neutralizar os seus efeitos e na opinião dos intervenientes portugueses e muitos dos seus colegas europeus numa tentativa para sabotar a sua criação, seria a criação duma ZCL de comércio livre para produtos industriais que englobasse os Seis. A proposta britânica colocaria estes países, e em especial os países com economias atrasadas, em rota de colisão com o seu principal aliado europeu. A exclusão da agricultura, uma exportação vital, e a falta de concessões industriais na proposta britânica significariam que as economias menos desenvolvidas seriam excluídas.

Para os cinco países da OECE nesta situação – Islândia, Irlanda, Grécia, Turquia e Portugal – provavelmente significaria igualmente que os seus esforços para se industrializarem ficariam gorados e a sua futura participação na ZCL questionada, porque necessitavam de participar na futura ZCL ao abrigo de concessões económicas que garantissem o seu desenvolvimento económico. Concessões essas que a proposta britânica não contemplava. Para estes cinco países esta era a questão fundamental com a criação da CEE e da ZCL britânica.

Para explorar as alternativas entre o mercado comum e os outros países da OECE, a reunião do Conselho de Ministros da OECE decidiu, em Junho de 1956, criar um Grupo de Trabalho número 17 (será referido doravante como GT 17). Reunidos a partir de 24 de Setembro, o primeiro relatório enviado pelo nosso representante na organização, José Tomás Calvet Magalhães⁴, serviria de guia à actuação do país durante as negociações para a criação da ZCL. O representante diplomático português chama primeiro a atenção para o facto de que o apertado calendário das reuniões não favorecia os países com economias menos desenvolvidas que deveriam precisar de «reformas estruturais», visto o relatório do GT 17 ter de estar

pronto até 31 de Dezembro de 1956. Um exemplo desta realidade era a tendência para pôr de lado a agricultura e concentrar o debate apenas na indústria, uma posição defendida pela Grã-Bretanha que afectaria a posição de Portugal visto a agricultura constituir quase 40 por cento das exportações para a CEE⁵.

O segundo aspecto levantado por Calvet Magalhães era a impossibilidade de se prever, nestas negociações preliminares, as vantagens e desvantagens para os países com «indústrias não competitivas», embora já fosse claro que tanto a economia como a política económica interna teriam de ser reformuladas. Este facto levaria a que os funcionários superiores da OECE não tivessem uma ideia clara de como associar as economias menos desenvolvidas à ZCL e «observações sobre as características específicas dos países do sul da Europa (...) encontram (...) pelo menos por enquanto, fraca resistência»⁶. Seria deste factor que Portugal iria tirar partido, argumentando a favor da sua entrada na ZCL ao abrigo dum regime especial. Quando a análise do seu representante diplomático fornece a argumentação necessária para um país atingir os seus objectivos na cena internacional, deve-se reconhecer esse facto como um feito diplomático notável.

A 26 de Novembro de 1956, o delegado português no GT 17, Isabel Magalhães Collaço, discursando pela primeira vez, declarou que as negociações não podiam ignorar as diferenças de desenvolvimento económico entre os países da OECE e que a agricultura não deveria ser excluída das mesmas. Ao contrário dos outros quatro países com economias semelhantes a Portugal, que declararam que não podiam reduzir as suas tarifas alfandegárias, o que à partida os viria a excluir de participar na ZCL como membros de pleno direito, o governo português procurou uma solução que tomasse em consideração que era um país em «vias de desenvolvimento»⁷. Torna-se claro que Magalhães Collaço procura tomar partido da argumentação desenvolvida por Calvet Magalhães sobre as características especiais dos países do sul da Europa. Torna-se igualmente evidente que a análise desenvolvida no relatório de Calvet Magalhães fornece os principais argumentos ao discurso de Magalhães Collaço, quando o delegado português argumenta igualmente a favor da «reciprocidade» nas negociações.

Na reunião inaugural do GT 17 o delegado britânico interviu sistematicamente contra o principio da «flexibilidade» mas insistiria na necessidade de obter «reciprocidade, no sentido restrito, indústria por indústria», argumentação que fora devidamente assinalada por Calvet Magalhães.⁸ Consciente que não poderia apelar a favor da «flexibilidade», o delegado português apela a favor da «reciprocidade» para que o sector mais importante da economia portuguesa, a agricultura, fosse incluído nas negociações⁹.

A conclusão de Magalhães Collaço era coerente com a argumentação desenvolvida anteriormente. A criação da ZCL para a economia portuguesa agravaria os diferentes níveis de desenvolvimento económico e, em consequência, os parceiros da OECE não podiam exigir a países em vias de desenvolvimento o cumprimento de uma redução geral de tarifas inerente a uma ZCL. A proposta de deixar esta questão para os futuros órgãos administrativos da ZCL era igualmente inaceitável para o governo português. Este apenas aceitaria uma solução que garantisse a «reciprocidade do desenvolvimento de cada Estado membro». Baseado no relatório de Calvet Magalhães, Magalhães Collaço utilizaria a própria argumentação britânica, que não previa qualquer tipo de concessões, para justificar a presença de Portugal numa ZCL ao abrigo dum regime especial de redução tarifária¹⁰.

O relatório para o Conselho de Ministros da OECE, aprovado pelos delegados do GT 17 no final de Dezembro de 1957, adiantava apenas que certos países membros, no «decorso do seu desenvolvimento económico», podiam aderir à ZCL «sem assumir de início as suas obrigações por inteiro»¹¹. Para além da

oposição do delegado da Grã-Bretanha, outros países questionavam se o estatuto especial que Portugal procurava seria compatível com as regras do GATT. O delegado alemão, van Scherpenberg, chegou mesmo a propor que a fórmula de associação seria a fórmula mais adequada para Portugal¹².

O pedido português dum estatuto especial dentro da ZCL receberia desde o princípio uma reação mais positiva dos funcionários da OECE, e em particular do secretário adjunto da organização, o canadiano John F. Cahan. Seria Cahan de facto que proporia ao Subsecretário do Orçamento, Correia de Oliveira¹³, as condições do estatuto que defenderia não só a economia portuguesa como teria boas hipóteses de ser aceite pelos outros Estados membros. A principal característica deste estatuto seria que Portugal adoptaria uma política específica de redução de tarifas, seguindo em troca o regime geral de reduções tarifárias nas indústrias que exportavam parte significativa da sua produção. Portugal teria igualmente que adoptar um programa de liberalização de importações e obedecer à política comercial adoptada pela ZCL. O direito de voto de Portugal na ZCL, durante o período transitório, seria limitado e sujeito a negociações com os outros membros da OECE¹⁴.

O governo português aceitaria a proposta de Cahan apenas com a condição da exclusão do ultramar da ZCL. Em contrapartida, o governo português aceitava que o estatuto especial solicitado fosse examinado pela OECE e que as suas futuras obrigações dentro desta fossem determinadas pela futura administração da ZCL¹⁵. Desde o princípio das negociações que o governo português estava pronto a fazer concessões importantes na sua determinação em fazer parte da ZCL desde o início. A secção sobre a conjuntura internacional da proposta de lei de autorização das receitas e despesas para 1957, escrita por Correia de Oliveira, reconhecia candidamente que «os (países) que à ZCL não aderirem, verão as suas produções sujeitas a esmagadoras desvantagens tarifárias» e, em consequência, o governo terá que considerar «as posições a defender intransigentemente e naquelas cujo abandono (...) representará, no entanto, um ganho futuro»¹⁶.

O governo português também seria avisado por Cahan que condicionar a entrada na ZCL à inclusão da agricultura seria a tática errada, pois os outros países de economias atrasadas utilizariam o mesmo argumento e a indústria portuguesa necessitaria na mesma dum estatuto especial. Criando dificuldades nas negociações da ZCL levaria os países desenvolvidos a criá-la fora da OECE¹⁷. Um aviso que o delegado britânico, Sir Hugh Ellis-Rees, repetiria a Calvet Magalhães¹⁸. De acordo com Ellis-Rees, a Grã-Bretanha procuraria no início do ano seguinte, 1957, excluir Portugal das negociações devido às constantes intervenções dos delegados gregos e dos próprios portugueses no GT17, acreditando que nestas condições «nunca haveria progresso»¹⁹. Pouco mais de uma semana depois da primeira declaração do delegado português ao GT17, o Conselho de Ministros mudou de tática e decidiu implicitamente que a inclusão da agricultura não continuaria a ser uma condição prévia para Portugal ser membro da ZCL, embora um acordo para este sector económico fosse necessário²⁰. O delegado português não só abandonaria esta exigência, mas procuraria distanciar-se de comentários anteriores sobre a relação directa entre inclusão da agricultura e o estatuto especial que Portugal procurava na ZCL²¹. Uma mudança de tática que seria devidamente assinalada pelos funcionários britânicos. Estes acreditavam que a mudança era devida a divisões dentro do governo português e não apenas a uma mudança de tática, pois Calvet Magalhães avisara repetidamente Ellis-Rees que «havia sérias divisões» dentro do governo português e que a intransigência britânica contra um estatuto especial para os países em vias de desenvolvimento estava a tornar insustentável a posição dos ministros portugueses a favor da entrada na ZCL²².

Na véspera de reunião do Conselho de Ministros da OECE em Fevereiro de 1957, o ministro britânico Thorneycroft, reunido com o Ministro da Presidência, Marcello Caetano, considerou que o pedido por Portugal de um estatuto especial não era aceitável. Esta reunião iria ter uma influência negativa na reunião do Conselho. Caetano sentiu-se menosprezado por Thorneycroft, que interromperia a reunião para receber outras delegações «sem tentar chegar a um acordo»²³. Caetano interpretaria esta atitude como uma rejeição do pedido português dum estatuto especial, embora Thorneycroft assegurasse que o pedido português seria examinado em «pormenor e com simpatia»²⁴. Na reunião do Conselho no dia seguinte, Caetano condicionaria a aprovação de futuras negociações por Portugal à participação plena de todos países, à necessidade de tomar em consideração as estruturas económicas de países em desenvolvimento e ao exame do problema da agricultura²⁵. As dúvidas do ministro português quanto à inclusão plena de Portugal nas negociações levá-lo-ia inclusive a vetar as decisões do Conselho. Este veto só seria retirado após repetidos apelos de Thorneycroft e, ainda assim, Caetano apenas concordaria em dar o seu acordo provisório, ad referendum²⁶. Ellis-Rees classificaria a intervenção portuguesa de «violenta» e criticaria a «obstrução» sistemática de Teixeira Guerra²⁷. Procurando um entendimento directo com Guerra, Ellis-Rees tenta ainda realizar uma reunião a sós: «Teve a simpatia de me convidar para o almoço e durante esta longa refeição fez-me uma das piores cenas, queixando-se sistematicamente sobre a nossa conduta quase sem ter tempo para respirar. Tudo isto foi uma experiência dolorosa, pois os diversos pratos arrefeceram enquanto a sua tirada continuava». A razão pela qual os ingleses não aceitavam o pedido português era devido ao plano geral de reduções tarifárias da ZCL ter de ser baseado no modelo comunitário. Apenas após o plano geral ter sido negociado é que parecia lógico para os britânicos negociar um plano específico para Portugal²⁸.

No princípio de Março de 1957, o governo português finalmente aceita que o seu pedido dum estatuto especial apenas seja analisado após as negociações principais da ZCL terem sido completadas – embora esta flexibilidade seja associada a um aviso da parte de Marcello Caetano aos britânicos que esta nova posição não significava que Portugal aceitasse ser excluído da ZCL²⁹. Esta nova atitude coincide com uma importante mudança de tática. Seguindo o conselho de Ellis-Rees, Correia de Oliveira convence o Conselho de Ministros que a obstrução às negociações não era a tática correcta, pois poderia servir de pretexto aos países desenvolvidos para marginalizarem Portugal. A nova tática proposta por Correia de Oliveira seria precisamente que os delegados portugueses deveriam alinhar a posição portuguesa com a opinião consensual ou com a maioria. Sempre que uma posição contrária aos interesses portugueses fosse adoptada, os delegados seriam instruídos a reservar a sua posição sem insistirem numa posição contrária. Caso o resultado das negociações se revelasse negativo para Portugal, o país procuraria uma solução fora da ZCL ou semelhante à dos outros países em vias de desenvolvimento³⁰.

O pedido britânico para que Portugal atrasasse o seu pedido de um estatuto especial até as negociações principais estarem concluídas viria igualmente a revelar-se importante para os portugueses determinarem os objectivos reais e as tácticas mais correctas a adoptar nas negociações. Em particular, as negociações entre os países com economias subdesenvolvidas, designação que Portugal recusava aceitar, e os outros membros da OECE, revelar-se-iam valiosas para determinar as propostas que teriam boas hipóteses de serem aceites pelos últimos. Seria com esta importante experiência que Correia de Oliveira determinaria, no Verão de 1957, as condições específicas que Portugal procuraria na ZCL. Condições que seriam aprovadas numa reunião informal do governo português presidida por Salazar a 20 de Setembro de 1957:

A participação de Portugal na ZCL como membro de pleno direito deverá ser efectuada de modo a assegurar «voz e voto nas instituições que a governarão». Contudo deve-se sujeitar a entrada portuguesa

às seguintes condições: um acordo agrícola para garantir as exportações; a exclusão do ultramar, embora o acesso das suas exportações ao mercado comum devesse obter condições semelhantes às colónias britânicas; um plano de reduções de tarifas que garantisse o dobro dos 12 anos previstos no Tratado de Roma (garantindo a Portugal uma redução de apenas 50 por cento das tarifas no final dos 12 anos do período transitório do Mercado Comum); e a possibilidade de introduzir novas tarifas para proteger indústrias nascentes. Se o período de transição de 24 anos solicitado fosse garantido, Portugal não solicitaria ajuda financeira para o seu desenvolvimento económico. Se Portugal não conseguisse obter estas condições, o país procuraria negociar um acordo de associação com a ZCL³¹.

Para examinar o pedido português, o Comitê Maudling³² decidiu em Novembro de 1957, encarregar o grupo de trabalho Melander para examinar os «fundamentos económicos» para a concessão de um estatuto especial. O grupo de trabalho seria presidido por um alto funcionário norueguês, Johan Melander, assistido por Gerard Bauer, delegado suíço junto à OECE e o já mencionado, John F. Cahan secretário-adjunto da organização³³. Em resposta a um questionário submetido pelo GT Melander, Correia de Oliveira justificaria o pedido de um estatuto especial devido às características de longo prazo da economia portuguesa: uma baixa taxa de investimento e de crescimento económico e o subemprego na agricultura. A diferença no nível de desenvolvimento económico justificaria, de acordo com Correia de Oliveira, o pedido de um estatuto especial. A criação da ZCL procurava a expansão das economias da Europa ocidental, na opinião do responsável português, e não a «criação de um sistema (...) que crie obstáculos ao desenvolvimento»³⁴.

O questionário do GT Melander solicitava igualmente razões «específicas» para o pedido português para um período de transição do dobro dos outros países. Em resposta, os responsáveis portugueses apontavam para quatro factores. Em primeiro lugar, durante o período de transição especial, Portugal teria de completar as suas infraestruturas económicas. Em segundo, a indústria necessitaria dum período prolongado de profunda reestruturação. Em terceiro, levaria pelo menos vinte anos para reformular o ensino para erradicar o analfabetismo e criar mão-de-obra qualificada. Finalmente, tanto a falta de iniciativa empresarial como «um esforço notável da metrópole a favor dos territórios ultramarinos, devido a um critério de solidariedade», implicaria um atraso no programa de acelerado desenvolvimento económico exigido pela ZCL. Em conclusão, o governo português considerava que estava preparado para aceitar as regras gerais da futura ZCL se fosse encontrada uma solução equilibrada na agricultura e na indústria: «A única excepção requerida – para além da proposta geral sobre indústrias nascentes durante o período transitório – é a dum período transitório» do dobro dos outros países³⁵.

O relatório do GT Melander, em Novembro de 1958, aceitaria a argumentação de Correia d'Oliveira, parafraseando de certo modo este ao afirmar que as vantagens de conferir um estatuto especial a Portugal seriam o «desenvolvimento económico racional da economia portuguesa e em consequência o desenvolvimento são e equilibrado da (própria) ZCL». O estatuto especial negociado entre o GT Melander e Correia de Oliveira aceitava não só que Portugal teria um período de transição do dobro dos outros países como aceitava, numa concessão importante numa negociação para a criação de uma ZCL de comércio livre, que Portugal podia proteger indústrias nascentes durante o período de transição. Estas condições especiais seriam sujeitas à inspecção da OECE e no futuro os outros países membros poderiam solicitar à organização que confirmasse se as concessões ainda eram necessárias. No final do período geral de reduções tarifárias, Portugal comprometia-se igualmente a reduzir em cinquenta por cento as suas tarifas alfandegárias³⁶. As conclusões do GT Melander levariam Correia de Oliveira e o novo Ministro da Economia, Ferreira Dias, a considerar que o relatório era extremamente favorável para Portugal. Correia

de Oliveira, um experiente negociador nas reuniões da OECE, considerava igualmente que o relatório Melander teria «boas probabilidades» de ser aprovado pelo Comité Maudling, e que «a tarefa do negociador português ficará bastante simplificada porque apenas terá que defender a opinião dum grupo de especialistas»³⁷.

A 14 de Novembro de 1958, o Ministro da Informação francês, Jacques Soustelle, declara que o governo de De Gaulle não estava pronto a continuar as negociações. A decisão francesa constituiria um duro golpe tanto para a Inglaterra como para os países que a tinham apoiado na tentativa de criar uma ZCL. No caso particular de Portugal, o favorável estatuto especial recomendado no relatório Melander nunca chegou a ser analisado pelo Comité Maudling. Consequentemente, os outros membros não tinham confirmado se Portugal poderia fazer parte desde o início duma ZCL. Por este motivo, segundo Calvet Magalhães, não constituiu motivo de surpresa que Portugal não fosse convidado pela Suíça para discutir em Genebra as consequências da suspensão das negociações. Alertado por Calvet Magalhães, Correia de Oliveira consegue pressionar o ministro suíço, Hans Shaffner, de modo a Portugal participar na reunião. Calvet Magalhães está convencido que Portugal não se tornaria membro fundador da EFTA se não estivesse presente nesta reunião³⁸. Fontes diplomáticas britânicas confirmam não só a surpresa destes com a presença portuguesa bem como com o convite que partira de Shaffner.

Aparentemente mais controversa é a opinião de Calvet Magalhães que durante a reunião diplomática de Genebra, a 1 e 2 de Dezembro, os «britânicos e os escandinavos demonstrariam uma grande indecisão e seria a presença inesperada da delegação portuguesa, juntamente com a actuação dos representantes suíços, que levaria a reunião na direcção de se formar uma ZCL de comércio livre que poderia acompanhar o desarmamento pautal do Mercado Comum e aguardar um momento oportuno de iniciar as negociações entre os dois agrupamentos europeus»³⁹. Fontes diplomáticas britânicas confirmam que a Grã-Bretanha não tinha ponderado uma alternativa credível no caso das negociações da ZCL falhassem. A indecisão dos britânicos era motivada pelo facto dos responsáveis britânicos terem dúvidas se a constituição dum grupo alternativo seria a melhor maneira de negociar com o Mercado Comum. A indecisão dos escandinavos, ontem como hoje, era uma consequência directa da indecisão britânica. Os escandinavos, por norma, seguem a liderança britânica. As actas da reunião de Genebra confirmam a opinião de Calvet Magalhães, com o delegado português, Teixeira Guerra, a afirmar que «Portugal permanece fiel à ideia duma associação multilateral, embora soluções bilaterais possam aparecer tentadoras no curto prazo», e que «não podemos aceitar ser engolidos um após o outro e ficarmos satélites do Seis». A posição dura adoptada por Teixeira Guerra certamente reflectia instruções do governo português e revela a insegurança deste em ter de negociar bilateralmente com o Mercado Comum. Conforme o próprio Guerra declararia durante a reunião de Genebra, para Portugal a questão era «política» e extravasava o estrito âmbito económico⁴⁰.

Sem o relatório Melander, conforme o próprio Calvet Magalhães já escreveu, Portugal teria fracas hipóteses de se tornar membro fundador da EFTA. As negociações para a criação desta organização foram necessariamente céleres na tentativa de constituir um bloco negocial e impedir que os seus membros chegassem a acordos bilaterais com o Mercado Comum. O estatuto especial que Portugal necessitaria numa ZCL, a sua falta de peso no comércio europeu e a sua falta de poder negocial pareciam indicar que o seu caminho seria igual ao dos outros países em vias de desenvolvimento, o que significa tanto a exclusão do Mercado Comum como do bloco rival liderado pela Grã-Bretanha. Em Abril de 1959, Correia de Oliveira reflecte as preocupações do governo português, ao escrever que a questão da participação de Portugal no bloco inglês «provoca em mim sérias apreensões, (e)será difícil obter as excepções que já

tinham sido praticamente aceites» nas negociações da ZCL⁴¹. Segundo Calvet Magalhães, De Besche, funcionário sueco encarregue das negociações iniciais para criar uma pequena ZCL, procurou inicialmente excluir a participação portuguesa com o argumento inicial britânico que a ZCL apenas se destinava a países industrializados. Seria o próprio Calvet Magalhães que chamaria a atenção de De Besche para o relatório Melander e, após conversações entre ambos, o funcionário sueco decidiu visitar Lisboa para negociar com Correia de Oliveira⁴².

No final de Julho de 1959, os ministros responsáveis pelo comércio externo dos sete países que viriam a constituir a EFTA reuniram-se em Estocolmo. Seria apenas nesta reunião que os outros seis países finalmente aceitariam que Portugal poderia fazer parte da futura organização. Inicialmente, estes países continuaram a insistir que a pequena ZCL seria apenas constituída por países industrializados e que o pedido de adesão de Portugal seria difícil de aceitar, visto outros países em circunstâncias semelhantes procurarem igualmente a adesão. Tanto a Grã-Bretanha como os países escandinavos receavam que as excepções concedidas a Portugal, e eventualmente a outros países que formalizassem os seus pedidos de adesão, enfraqueceriam a posição do novo bloco face ao Mercado Comum. A proposta de Correia de Oliveira que as indústrias de exportação portuguesas seguissem o programa geral de desarmamento pautal causou uma impressão favorável junto às outras delegações, tanto por demonstrar que Portugal procurava ser flexível como justificaria uma recusa de aceitar outros países em vias de desenvolvimento, visto estes não estarem em condições de aceitar semelhante concessão. Igualmente importante, foi o «acordo de cavalheiros» proposto por Correia de Oliveira, segundo o qual as concessões concedidas a Portugal permaneciam confidenciais até à assinatura da Convenção. Durante as negociações, para além das excepções tarifárias, a delegação portuguesa conseguiu que as conservas de peixe e a cortiça fossem incluídas na Convenção, concessão que mais tarde seria igualmente acordado ao concentrado de tomate. Em Estocolmo, foram igualmente iniciadas negociações bilaterais para a obtenção de acordos nos produtos agrícolas, nomeadamente no vinho, que Correia de Oliveira não conseguiu incluir na Convenção⁴³.

Na opinião de Correia de Oliveira, os resultados para Portugal das negociações em Estocolmo não podiam ter sido melhores: «ganhamos em todas as frentes. Fazemos parte dum grupo de países que lidera a política europeia com direitos iguais, mas sem obrigações iguais»⁴⁴. Do ponto de vista económico, José da Silva Lopes concorda com a avaliação positiva de Correia de Oliveira, considerando que Portugal beneficiou da exclusão da agricultura, embora beneficiando das concessões obtidas por Correia de Oliveira e, mais importante que o estatuto especial, o famoso anexo G da Convenção, constituiu a melhor solução para a indústria portuguesa⁴⁵. Em termos políticos, Correia de Oliveira considera que Portugal obteve o objectivo que sempre procurou: não ter de negociar bilateralmente com o Mercado Comum. Nas futuras negociações com os Seis, que Correia de Oliveira julgava estarem por perto, «temos garantido uma posição segura, porque temos o direito de veto nas negociações entre o bloco dos Sete e o bloco dos Seis»⁴⁶. As palavras de Correia de Oliveira confirmam que a entrada de Portugal na EFTA «foi considerado pelos mais diversos sectores (europeus) como tendo um efeito largamente político»⁴⁷.

Será importante notar que, mesmo durante as negociações de Estocolmo de Julho de 1959, os funcionários superiores dos Sete tinham sérias dúvidas sobre a viabilidade da EFTA em confronto com o Mercado Comum. De acordo com Teixeira Guerra, responsável pela delegação diplomática portuguesa, as enormes dificuldades em resolver questões menores entre os Sete levavam os funcionários a concluir que os meios à disposição de «comunidades políticas são, nestes casos, mais capazes em obterem

resultados»⁴⁸. Menos de dois anos depois, a força-motriz da EFTA, a Grã-Bretanha, reconheceria esta dura realidade ao solicitar a sua adesão ao Mercado Comum.

Será forçoso perguntar o motivo pelo qual Portugal procurou de início entrar na ZCL, e mais tarde na EFTA, como membro de pleno direito ao abrigo dum estatuto especial, enquanto que os outros países em condições semelhantes consideraram que as suas economias não estavam em condições de o fazer. A primeira razão é apontada por Calvet Magalhães: «havia razões políticas porque o governo português não podia aceitar que o país fosse classificado de subdesenvolvido quando era atacado internacionalmente por causa da nossa política ultramarina. Não se deve esquecer que Portugal fora admitido na ONU em 1955»⁴⁹. As reuniões do Conselho de Ministros confirmam a opinião de Calvet Magalhães, chegando-se a afirmar que «seria repugnante ao país ser relegado a um estatuto de segunda classe, sob a classificação de subdesenvolvido»⁵⁰.

Uma segunda razão era que Portugal não possuía uma alternativa à OECE e era constrangido, deste modo, a acompanhar os desenvolvimentos dentro desta organização. Depois das dúvidas iniciais acerca do Plano Marshall, o governo português privilegiaria a OECE como fórum para conduzir uma política económica europeia nominalmente independente. Salazar considerava que a acção da OECE «constitui o que de mais construtivo se tem feito na Europa»⁵¹. Existia, na opinião do Embaixador da Grã-Bretanha em Portugal neste período, Sir Charles Stirling, «a firme convicção no governo, incluindo do próprio Dr. Salazar, que a Europa sem a OECE não seria economicamente segura para um país pequeno como Portugal»⁵².

Em 1957, a Associação Industrial Portuense (AIP) reconhece que a «política comercial externa de (Portugal) nos últimos dez anos tem sido quase por inteiro uma resposta à política determinada pela OECE». Se as condições dentro da OECE, ou nos seus países mais importantes, se alterassem, Portugal teria de acompanhar estes desenvolvimentos. Conforme explica a AIP: «a circunstância de sermos um país pequeno da Europa, e ao mesmo tempo dependente da Europa obriga-nos a seguir de perto a sua política». E se a política comercial de Portugal era em larga medida determinada pela OECE, esta, de acordo com a AIP, «tem desde a sua fundação (preparado) o terreno para a formação de grandes áreas económicas» e que o «plano de coordenar as políticas dos Estados membros (...) mais não tem sido que uma experiência preliminar do que será uma Europa economicamente unida»⁵³. Mesmo que esta interpretação esteja aberta ao debate, torna-se claro que esta realidade seria uma ameaça que o governo teria de enfrentar durante a década de 50 com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), as malogradas negociações para a criação duma Comunidade Europeia de Defesa (CED) e, em particular, com o Tratado de Roma.

Portugal seria o único membro da OECE a procurar ser membro de pleno direito da ZCL, e mais tarde da EFTA, ao abrigo dum estatuto especial. Esta opção revela a importância do crescimento industrial e do mercado europeu no final da década de 50 e o reconhecimento destas realidades pelo governo português. Conforme relatórios governamentais da época comprovam, o ultramar não constituía nem poderia vir a constituir uma alternativa credível aos mercados europeus. Por outro lado, o isolamento económico ou a albanização⁵⁴ da economia não constituía uma opção política válida, pois resultaria inevitavelmente no decréscimo no nível de vida e seria profundamente impopular em termos internos. Uma realidade aceite pelo governo português e graficamente descrita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, «o isolamento económico conduzir-nos-ia (...) a uma catástrofe económica (e) poderiam seguir-se dificuldades (...), capazes de afectar profundamente o futuro da Nação»⁵⁵. No final da década de 50, o

governo português enfrentaria maior oposição interna, que se manifestaria durante as eleições presidenciais de 1958 e uma opção económica impopular aumentaria necessariamente esta oposição.

Portugal adoptaria uma política flexível nas negociações para a criação da ZCL, e posteriormente da EFTA, por reear o isolamento e o Mercado Comum; por não ter alternativa à Europa, a despeito da retórica de Salazar em relação ao Ultramar, Espanha, Brasil e América Latina; por desejar manter as suas relações europeias a nível intergovernamental e uma aliança informal com a Grã-Bretanha; e acima de tudo, pela ZCL e posteriormente a EFTA se virem a revelar fundamentais para o prestígio do governo português e para o desenvolvimento económico.

Os motivos que levaram o pedido dum estatuto especial por Portugal a ser analisado durante as conversações da ZCL e aceites pelo GT Melander devem ser atribuídos à persistência, fortuna, flexibilidade e talento dos negociadores portugueses. A recusa em aceitar que a economia era subdesenvolvida por motivos de prestígio e com o medo de se ser excluído da ZCL, revelar-se-ia a melhor tática do governo português, por comparação com os outros países de economias atrasadas. Estes, no final das negociações da ZCL, ainda não tinham visto as suas posições aceites pelos países desenvolvidos. Os negociadores portugueses foram também afortunados por os britânicos recusarem negociar o seu pedido de um estatuto especial até Novembro de 1957. Quando Portugal precisou de justificar o seu pedido, beneficiou com a experiência das negociações com os países subdesenvolvidos e tinha, deste modo, uma boa ideia das propostas que seriam ou não aceites pelos outros membros da OECE. De igual modo, após a ratificação do Tratado de Roma pelo parlamento francês, os ingleses desejaram acelerar a constituição da ZCL e procuravam resolver de forma mais favorável os obstáculos à sua constituição. Consequentemente, a solicitação de um estatuto especial para Portugal seria finalmente analisada no âmbito do Comité Maudling. Um quarto factor que ajudaria os negociadores portugueses, seria a ajuda técnica e comercial dos altos funcionários da OECE, com natural destaque para John F. Cahan, na determinação da posição portuguesa. Finalmente, e possivelmente a mais importante razão para o sucesso português, seria o talento e a flexibilidade dos negociadores portugueses, liderados por Correia de Oliveira, e a aceitação do governo português, e em particular de Salazar, que teria de fazer concessões importantes para entrar na ZCL e posteriormente na EFTA.

¹ A sigla inglesa foi adoptada por ser a mais amplamente difundida.

² Diplomata de carreira, Teixeira Guerra participou nas negociações que levaram à criação da OECE, e seria o primeiro representante português nesta organização, de 1948 a 1956. Neste último ano regressa a Portugal onde, até 1964, é director-geral dos Assuntos Económicos e Consulares, chefiando as delegações diplomáticas portuguesas tanto nas negociações que, em 1959, levaram à fundação da EFTA como o acordo comercial celebrado com a CEE em 1972. Uma antologia dos textos publicados e diplomáticos deste diplomata foi organizado por Nuno Valério, *Ruy Teixeira Guerra*, 2000.

³ FO 371/122041, Stirling, 30 de Novembro de 1956, p. 46

⁴ Calvet Magalhães foi o nosso representante na OECE de 1956 a 1964, acumulando o cargo de 1962 a 1964 com o de primeiro representante português junto à CEE. De 1964 a 1970, Calvet Magalhães substituiu Teixeira Guerra como director-geral dos Assuntos Económicos e Consulares, transitando de 1970 a 1974 para secretário-geral do Ministério de Negócios Estrangeiros. Esta sua experiência tem-se igualmente revelado fundamental nas diversas obras pioneiras que escreveu sobre a participação europeia do nosso país, revelando-se ainda como um observador privilegiado da recente e atribulada História de Integração Europeia.

⁵ Calvet Magalhães para o Presidente da CTCEE, António Tovar de Lemos (15 de Outubro de 1956). AHD-MNE, OECE, 2ºP, º 61, M. 295, p. 3.

⁶ *Ibid*, pp. 6-7

-
- ⁷ A expressão *país em vias de desenvolvimento* era reconhecida no âmbito das regras do GATT, conforme Magalhães Collaço constataria ao procurar uma justificação para o pedido português dum estatuto especial na proposta ZCL. Seria a partir da sua utilização por Magalhães Collaço que a expressão se tornou popular. Ver Calvet Magalhães, in Ruy Teixeira Guerra, António de Siqueira Freira e José Calvet Magalhães, *Movimentos de cooperação e integração europeia no pós-guerra, e participação de Portugal nesses movimentos*, 1982, pp. 48-49
- ⁸ Calvet Magalhães para o Presidente da CTCEE, António Tovar de Lemos (15 de Outubro de 1956). AHD-MNE, OECE, 2ºP, 61, M. 295, p. 3.
- ⁹ Declaração do delegado português à 5ª sessão do GT17 (26 de Novembro de 1956). PCM, Estado Novo, CMCE, PRC, NP 114, p.p. 2-4.
- ¹⁰ *Ibid*, 4-5.
- ¹¹ PCM, Estado Novo, MP (MC), OECE-ZLT-1, 1ªsd, C(57), p.p. 16-17.
- ¹² AHD-MNE, OECE, 2ºP, A. 56, M. 296, Pt. 3, C/WP17/W(56)59, p. 3.
- ¹³ Calvet Magalhães, à semelhança de Teixeira Guerra e de José da Silva Lopes, chama atenção nos seus artigos para o papel político fundamental desempenhado por Correia de Oliveira (Movimentos de cooperação... ; “Portugal e a integração europeia”, in *Estratégia*, nº 4, 1987-1988; “Salazar e a Unidade Europeia”, Portugal, *España y Europa. Cien años de desafio* (1890-1990), Universidad Nacional de Education a Distancia, Mérida, 1991; e “Portugal na Europa: o caminho certo”, *Estratégia*, nº10-11, 1993-4). Desaparecido em 1976, Correia de Oliveira foi quadro superior do comércio externo de 1944 a 1955, participando em todas as negociações da OECE, e membro do governo português de 1955 a 1969, trabalhando sob as ordens directas de Salazar de 1961 a 1965. Entre 1956 e 1958, Correia de Oliveira seria encarregue das negociações para a criação da ZCL, sob a tutela do ministro de Estado, Marcello Caetano. De 1958 a 1969, Correia de Oliveira seria directamente responsável pelas relações económicas europeias bem como na tentativa gorada na década de 60 de criar um Espaço Económico Português (EEP). Correia de Oliveira acreditava que o isolamento económico de Portugal em relação à Europa seria desastroso para o país – uma opinião que influenciaria toda a sua carreira política.
- ¹⁴ ANTT, AOS/CO/EC-16-A, Pt. 13, 1 de Dezembro de 1956, p.p. 264
- ¹⁵ PCM, Estado Novo, CMCE, NP3, SUM 56/11, 4 E 5 Dezembro de 1956, p.p. 3-4 e AHD-MNE, 2ºP, A56, M296, Pt. 3, C/WP17/W(56)59, p. 11)
- ¹⁶ ANTT, AOS/CO/FI-11T, Pt. 6, p. 420.
- ¹⁷ AHD-MNE, OECE, 2ºP, 61, M. 295, Pt. 2L, 30 de Novembro 1956, pp. 2-3.
- ¹⁸ AHD-MNE, OECE, 2ºP, A6, M. 438, Pt. 3L, 8 de Janeiro 1957, pp. 2-3.
- ¹⁹ FO 371/128340, Ellis-Rees, 21 de Março de 1957.
- ²⁰ FO 371/128340, Ellis-Rees, 21 de Março de 1957.
- ²¹ AHD-MNE, OECE, 2ºP, A6, M. 438, Pt. 3L, 8 de Janeiro 1957, pp. 2-3.
- ²² FO 371/12204, Ellis-Rees, 22 de Dezembro 1956 e JM Heath, 2 de Janeiro 1957.
- ²³ PCM, Estado Novo, MP (MC)!, OECE-ZLT-1, 14sd, Marcello Caetano, 11 Fevereiro de 1957, p.p. 2-3.
- ²⁴ FO 371/128338, Stirling, 23 de Fevereiro de 1957, p. 3 e FO 371/128335, Ellis-Rees, 14 de Fevereiro 1957.
- ²⁵ PCM, Estado Novo, MP (MC)!, OECE-ZLT-1, 13ªSD, Marcello Caetano, 12 Fevereiro de 1957, p.p. 1-5 e 12ªSD, C/M(57)5, p.p. 39-41.
- ²⁶ FO 371/128336, sem assinatura, 18 de Fevereiro de 1957 e PCM, Estado Novo, CMCE, NP4, SUM 57/3, 12 Março de 1957, p. 2.
- ²⁷ FO 371/128335, Ellis-Rees, 14 de Fevereiro 1957.
- ²⁸ FO 371/128340, Ellis-Rees, 21 de Março 1957.
- ²⁹ FO 371/128341, JMHeath, 9 de Abril de 1957 e AHD-MNE, OECE, 2ºP, A6, M. 439, Pt. 3p, Calvet Magalhães, 13 de Março 1957, p. 1.
- ³⁰ AHD-MNE, OECE, 2ºP, A7, M547, Pt. 1a, Calvet Magalhães, 13 de Março 1957, p. 1-2; FO 371/128338, Ellis-Rees, 9 de Março 1957; PCM, Estado Novo, CMCE, NP4, SUM 57/4, 27 Março de 1957, p. 3 e PCM, Estado Novo, CMCE, NP4, SUM 57/5, 29 Março de 1957, p.p. 9-10.
- ³¹ PCM, Estado Novo, MP (MC)?, OECE-ZLT-8?, 20 de Setembro de 1957.
- ³² As negociações para a criação de uma ZCL seriam conduzidas a partir do Outono de 1958 por um comité presidido pelo político britânico Reginald Maudling.
- ³³ O relatório do grupo de trabalho Melander seria, de acordo com Calvet Magalhães, escrito em grande parte por Cahan. Magalhães, *Movimentos de cooperação...*, p. 50.
- ³⁴ ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt. 13, 23 de Abril de 1958, p. 28.

-
- ³⁵ ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt. 13, 23 de Abril de 1958, p.p. 28-9.
- ³⁶ HAEC, OEEC, MIC. 169, CIG(58)67, p. 6.
- ³⁷ PCM, Estado Novo, CMCE, NP5, SUM 58/11, 8 de Novembro de 1958, p.p. 1-2.
- ³⁸ Magalhães, *Movimentos de cooperação...*, p. 50.
- ³⁹ Magalhães, "Portugal e a integração europeia", in *Estratégia*, nº 4, 1987-1988, p. 46-47.
- ⁴⁰ ANTT, AOS/CO/EC-17, Pt. 5
- ⁴¹ ANTT, AOS/CO/EC-17, Pt. 6.
- ⁴² Magalhães, *Movimentos de cooperação...*, p. 51.
- ⁴³ ANTT, AOS/CO/EC-17, Pt. 6.
- ⁴⁴ ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt. 4, P. 136.
- ⁴⁵ Lopes, «Associação Europeia de Comércio Livre», in Fernando Rosas e J.M. Brandão de Brito, *Dicionário de História do Estado Novo*, 1996, p. 74. O anexo G, decalcado do relatório Melander, previa um período de transição do dobro do regime geral de desarmamento pautal da EFTA e o direito de proteger indústrias nascentes. À semelhança do relatório Melander, as indústrias exportadoras, ou seja as que exportavam 15 por cento ou mais da sua produção, seriam obrigadas a seguir o regime geral de desarmamento pautal.
- ⁴⁶ ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt. 4.
- ⁴⁷ Émile Benoît, *Europe at Sixes and Sevens, The Common Market, the Free Trade Association and the United States*, 1961, p. 223.
- ⁴⁸ ANTT, AOS/CO/EC-17-A, Pt. 4.
- ⁴⁹ Magalhães, *Movimentos de cooperação...*, p. 48
- ⁵⁰ PCM, Estado Novo, CMCE, NP4, SUM 57/6, 8 de Abril de 1957, p. 2, Krus Abecassis, sub-secretário do ultramar.
- ⁵¹ PCM, Estado Novo, CMCE, NP118, SUM 58/12, 11 de Dezembro de 1958, p. 3.
- ⁵² FO 371/144816, Stirling, 31 de Dezembro de 1958.
- ⁵³ Acerca da «Comunidade Económica Europeia - ZCL de Trocas Livres», in *A Indústria do Norte*, nº 451 (Julho de 1957), p.p. 21-22 e 26.
- ⁵⁴ Expressão apta utilizada por Silva Lopes. Ver José da Silva Lopes, "A economia portuguesa desde 1960", in António Barreto, *A Situação Social em Portugal*, 1960-1995, 1996, p. 273.
- ⁵⁵ PCM, Estado Novo, CMCE, NP4, SUM 57/5, 29 de Março de 1957, p. 5. Os itálicos são meus.