Documento de trabajo 11/2017
6 de noviembre de 2017

España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa

Nancy Elena Ferreira Gomes

España y Portugal en el espacio iberoamericano: coincidencia en las prioridades de política externa

Nancy Elena Ferreira Gomes | Profesora auxiliar en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Lisboa e investigadora integrada en el Observatorio de Relaciones Externas

Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

Índice

Introducción 2

Portugal, España y el proyecto de creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones: perspectivas 3

Portugal y España en el contexto del espacio iberoamericano: prioridades 7

Portugal y España: mejorando las relaciones de cooperación en el espacio iberoamericano 10

Conclusiones 12

Introducción

En el marco de las respectivas políticas externas de Portugal y España podemos observar claramente –siguiendo las pistas teóricas de K.J. Holsti– que las orientaciones y desempeños de cada uno de los países se distinguen en la medida en que coinciden o no, sus objetivos.[1] Recordemos que "durante siglos, de espaldas, donde estaba España, Portugal no estaba".[2] Estas divergencias, está claro, se proyectan en el espacio que nos ocupa.

En la península, cualquier intento o pretensión hegemónica por parte de España en relación a Portugal generó "naturales" desconfianzas y recelos de éste último en relación al primero. De la misma forma, España intentó combatir siempre –desde una lógica más preventiva que defensiva– el posible contagio de una situación de caos o de

[1] Según el autor norteamericano-finlandés, la noción general de política externa incluye las orientaciones (aislacionismo, coligaciones, neutralidad, etc.), desempeños (cooperante, policía, etc.) y objetivos (centrales, de medio y largo alcance) de un Estado. Véase K.J. Holsti (1995), *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice Hall.

[2] António Martins da Cruz, consultor del gobierno liderado por Aníbal Cavaco Silva en el contexto de la realización de la I Cumbre Iberoamericana y ministro de Asuntos Exteriores de Portugal en 2002-2003, en entrevista concedida a la autora el 11/VII/2011 en la sede de su despacho de abogados en Lisboa, archivada en soporte electrónico.

(cont.)

inestabilidad política, ambas asociadas a la adopción por parte de Portugal de algún modelo político o ideológico contrario al suyo.[3]

La transición de los dos países de dictaduras a democracias modernas a partir de la década de 1970, la entrada conjunta en las Comunidades Europeas, más tarde, y la participación también conjunta en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en el proyecto iberoamericano, entre otros compromisos y asociaciones internacionales concretas más recientes, pasaron a definir intereses comunes, una agenda común y una coincidencia de prioridades de política externa por parte de los dos países, facilitando efectivamente una aproximación que continua hasta el día de hoy.

España es el único país miembro de la UE que tiene una política regional institucionalizada hacia el conjunto de los países de América Latina, y el proyecto iberoamericano constituye la máxima, pero no única, expresión de esa política.[4] Un efecto importante de la participación portuguesa en ese mismo espacio ha sido, por eso, el "reencuentro histórico" de estos dos países en Iberoamérica, además de en Europa.

Hoy, España es, sin duda, el principal socio comercial de los portugueses y, juntos, los dos países ibéricos son los europeos más comprometidos en la relación existente entre la UE y los países iberoamericanos, y en este frente, actúan, en lo mínimo, de forma coordenada.[5]

En este artículo pretendemos hacer un análisis de las relaciones entre Portugal y España en el contexto más específico del espacio iberoamericano, atendiendo a la evolución de las respectivas perspectivas y prioridades en materia de política exterior, con mayor énfasis en la portuguesa. Al final, presentamos algunos escenarios en prospectiva, teniendo en cuenta ciertas variables que, cuando conjugadas, podrían traducirse en posibilidades reales de mejoría en el ámbito de la cooperación entre las partes.

Portugal, España y el proyecto de creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones: perspectivas

A partir de 1945, España propone la idea de crear una "Comunidad Hispánica de Naciones" –incluyendo Brasil y Portugal al lado de los países de lengua castellana–.[6] Esta idea no recibió una buena aceptación por parte de los sectores liberales de los países latinoamericanos y mucho menos por parte de los sectores oficialistas

[3] Véase Antonio José Telo e Hipólito de la Torre Gómez (2003), *Portugal y España en los Sistemas Internacionales Contemporáneos*, Editora Regional de Extremadura, Mérida.

[4] Celestino del Arenal (2011), *Politica exterior de España y Relaciones con América Latina*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, p. 3.

[5] Véase, por ejemplo, la forma coordenada en la como actuaron los dos países cuando durante la presidencia portuguesa, en 2007, las instituciones comunitarias establecieron el Acuerdo de Sociedad Estratégica con el Brasil.

[6] El nuevo mensaje de la Hispanidad potencia los elementos de "fraternidad" y "comunidad" en detrimento de los elementos de "imperio" y "raza". Véase Celestino del Arenal (1994), *La Política Exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense, Madrid, pp. 38-39.

(cont.)

portugueses. En relación a Portugal, "la proyección de la percepción portuguesa de 'dualidad confrontada' se proyectó en la América ibérica de forma constante durante el período de los regímenes salazarista y franquista".[7]

Para los portugueses, el término "hispánico" no era inclusivo ni respetaba la individualidad de dos naciones, Portugal y Brasil, que no sólo hablaban otra lengua, el portugués, sino que tenían tradiciones históricas y culturales diferentes. Más tarde acabarían reconociendo que los dos países lusófonos sí compartían con los hispánicos muchas y evidentes afinidades históricas, culturales e incluso lingüísticas.[8] A partir del momento en que se reconoce la existencia de un espacio común, la batalla será más en los campos terminológico y de la dialéctica.[9]

En tiempos de democracia y con rumbo al desarrollo económico (y a la consecuente internacionalización de la economía), España dejó de lado sus "pretensiones hegemónicas" sin dejar de asumir, naturalmente, la importancia permanente de su espacio tradicional de influencia en la lista de prioridades de su política externa. De esta forma, los elementos homogeneizadores y comunes históricos, culturales, de civilización y lingüísticos, pasaronn a ser valorizados en los fundamentos de una "nueva" propuesta: la creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, incluyendo una parte del mundo lusófono.[10]

A partir de 1989, con el fin de la Guerra Fría, la diplomacia española intensificó los contactos con los países de la América Ibérica y Portugal en el sentido de institucionalizar este espacio. El proyecto, que partía de planteamientos mucho más moderados desde el punto de vista ideológico, era también compatible con el papel que EEUU ejercía sobre la región y contaría con el apoyo de una troika de países constituida, además de España, por México y Brasil.[11] La primera cumbre se realizó en Guadalajara en 1991.

Por parte de Portugal era evidente una cierta desconfianza en relación a las pretensiones de España con este "nuevo" proyecto, y desde el punto de vista estratégico, eran muchas las dudas en relación a las ventajas de participar en aquel espacio. En ese sentido, António Martins da Cruz afirma que,

> "Portugal foi àquela Cimeira com a maior das desconfianças… Nós víamos o projecto ibero-americano como uma iniciativa espanhola, em que Portugal só era

[7] F. Álvaro Durántez Prados (2001), "La dilatación lusófona del iberismo hispánico", en *Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana*, Cuadernos de Estrategia, nº 118, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 150.

[8] La fácil inter-comprensión entre el portugués y el castellano es una característica única y singular entre dos lenguas habladas por más de 600 millones de personas en todo el mundo.

[9] Véase F. Álvaro Durántez Prados (2013), "Paralelismos y Convergencias entre la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa", Tesis doctoral, Repositorio de la Universidad Complutense de Madrid, http://eprints.ucm.es/24644/.

[10] Arenal (1994), *op. cit.*, p. 299.

[11] Arenal (2011), *op. cit.*, p. 283.

(cont.)

> incluído por causa do Brasil, porque se não, os espanhóis o teriam feito sozinhos, sem precisar de nós".[12]

Para Luis Amado, no obstante, se trataba de un contexto de relativa indiferencia estratégica de Iberoamérica para Portugal, involucrado como estaba en otro espacio de influencia, directamente vinculado a la vocación del país desde el punto de vista histórico –la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)–, que acabaría por ser institucionalizado cinco años más tarde, en 1996, en torno de las relaciones entre Portugal, Brasil y los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP). Al mismo tiempo, Portugal estaba inmerso en el proceso de integración europea, en rápido cambio tras la caída del muro de Berlín y con las implicaciones que tuvo el proceso de ampliación.[13]

Es cierto, pues, que Portugal, en un primer momento, mostró reticencias en relación a las pretensiones españolas. No obstante, le seguirá los pasos al Brasil de Collor de Melo. Más allá de la historia común, de los vínculos culturales y de los lazos afectivos, el "pragmatismo brasileiro" no podía ignorar el hecho de que, en aquella coyuntura, la economía española proyectaba un importante crecimiento.

Para Celestino del Arenal, la propuesta abierta y flexible de Guadalajara sería la que, en última instancia, tornaría posible la aceptación del proyecto de creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones por todos los países, hispánicos y lusos, y la puesta en marcha de las cumbres, más allá de los recelos y desconfianzas entre las partes.[14]

Desde Guadalajara la presencia activa del Rey de España en todas las cumbres[15] revela el interés permanente del Estado español en el proyecto iberoamericano. El mismo interés, más o menos gradual, se manifiesta por los distintos agentes, públicos y privados, que participan en el espacio de concertación y en la casi totalidad de los programas, proyectos e iniciativas de cooperación iberoamericana.

Portugal, al igual que España, ha estado siempre representado al más alto nivel y nunca ha faltado a ninguno de los encuentro. No obstante, lo que se verifica es una "involucración progresiva" que obedece más a una dinámica iberoamericana (a través de la práctica) y no a una estrategia definida. En ese sentido, Enrique Iglesias afirma que,

> "Portugal se reveló como socio estratégico: por la presencia marcada de este país al más alto nivel, en Guadalajara, en 1991; la creación de la SECIB, en

[12] António Martins da Cruz, entrevista ya citada.

[13] Luís Amado, secretario de Estado de Asuntos Exterioress y Cooperación en 1997-1999 y 1999-2002 y ministro de Asuntos Exteriores en 2006-2009 y 2009-2011, en entrevista concedida a la autora el 22/II/2013 en la sede de BANIF en Lisboa, debidamente archivada en soporte electrónico.

[14] Arenal (2011), *op. cit.*, p. 294.

[15] Con la excepción de la Cumbre de Panamá, en octubre de 2013, cuando por motivos de salud el Rey no pudo asistir.

(cont.)

> Oporto, en 1998; más tarde, en Estoril, en 2003, la presentación del proyecto de reforma del sistema iberoamericano – también conocido como Informe Cardoso –; y la elección del primer secretario general iberoamericano, en Guimarães, en 2005."[16]

A todo esto, y siguiendo la línea anteriormente definida por Iglesias, podríamos todavía incluir la realización de la Cumbre de Estoril, en 2009, contando por primera vez con la participación de los miembros observadores, evidenciando el interés internacional por el proyecto.

Efectivamente, a partir de 2001, Portugal buscó valorizar su participación en el espacio iberoamericano a través del refuerzo de su presencia en la Secretaría de las cumbres, de una mayor participación en los programas sectoriales, de un aumento de los fondos destinados a la Cooperación Iberoamericana a través del IPAD (hoy integrado en el Camões I.P.) y a través del capital político y financiero que supone la organización en el territorio nacional de dos cumbres y la participación, siempre al más alto nivel, en todas las 25 cumbres realizadas hasta hoy y, a menor nivel, en las varias reuniones ministeriales que se realizan todos los años.[17]

Desde su creación en 2003, Portugal se compromete a donar la suma de 636.000 euros por año a la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB). Esto corresponde al 9,05% del total de su presupuesto. España asume un 60% del mismo, imponiendo claramente su liderazgo o "protagonismo hegemónico multilateral" en la conducción del proceso de reforzamiento institucional de las cumbres.[18]

Más tarde, a partir de 2012, en tiempos de crisis, el gobierno portugués decidió reducir la cuota a aproximadamente la mitad, justificándolo con la grave situación económica y financiera que atravesaba el país.[19] La reducción de su contribución se hizo efectiva en 2015, pasando a 346.000 euros (el 4,9% del total).[20]

[16] Intervención del ex secretario general Iberoamericano, Enrique Iglesias, durante la Conferencia "Portugal y el Proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones", realizada en la UAL, Lisboa, el 14/X/2009.

[17] Véase Nancy Elena Ferreira Gomes (2014), "A Política de Portugal para a Ibero-América. A partir de 1991", tesis doctoral, Repositorio de la FCSH/Universidade Nova de Lisboa, https://run.unl.pt/handle/10362/12339.

[18] Adicionalmente, entre 2009 y 2010, Portugal contribuyó con la suma de 175.000 euros para el Fondo Voluntario Fiduciario de la SEGIB con el objetivo de incentivar la participación de Portugal en las distintas actividades enmarcadas en el espacio iberoamericano". J. Alejandro Kawabata, asesor en Políticas Publicas y Fortalecimiento Institucional en la SEGIB, en entrevista concedida a la autora el 27/II/2013 en la sede de la SEGIB en Madrid, debidamente archivada.

[19] J. Alejandro Kawabata, entrevista ya citada.

[20] Lusa, "Portugal e Espanha deveriam ser mais parceiros", 20/VII/2015, http://24.sapo.pt/article/lusa-sapo-pt_2015_07_20_669755759_-portugal-e-espanha-deveriam-ser-mais-parceiros---sec-geral-ibero-americana.

(cont.)

Portugal y España en el contexto del espacio iberoamericano: prioridades

Para los españoles, las relaciones con América Latina han sido una constante en las prioridades de política exterior. Esto resulta "naturalmente" del conjunto de vínculos, políticos, económicos, sociales y culturales, forjados por la historia y que existen entre España y estos países, tanto en términos bilaterales como regionales, iberoamericanos y birregionales. La transición democrática española y de varios regímenes latinoamericanos en las décadas de 1970 y 1980, respectivamente, facilitó la consolidación de esas mismas relaciones.

Con el ingreso del país ibérico en las Comunidades Europeas en 1986, la vocación particularmente iberoamericana de España ganó impulso, ampliando sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España.[21] Un efecto importante de este nuevo dinamismo fue la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991 con el respaldo de los países europeos y el beneplácito de EEUU.

La dinámica iberoamericana que se creó a partir de los compromisos asumidos, acuerdos, reglas de juego e instituciones, facilitó de igual forma, a medio plazo, un espectacular incremento de las inversiones españolas en la región. A partir de 1996, la "economización" de la política iberoamericana de España generó inevitablemente una fuerte tensión entre los intereses y los valores de la política exterior.

Para Portugal, en tiempos de la dictadura, la América Latina del *No Alineamiento* y defensora de la tesis *cepalina*, con la excepción de Brasil, le despertó poco interés a los portugueses. La Revolución de los Claveles en 1974 trajo al "discurso" una nueva propuesta de estrategia dirigida a aquella región. En ese sentido, Mário Soares afirma que,

> "Era necessário mudar radicalmente a politica externa portuguesa, até então virada para os EUA e o Brasil. Era necessário olhar para o resto da América Latina, com algumas exepções, como o Chile de Pinochet, e a Cuba de Fidel Castro."[22]

Más tarde, con la entrada del país ibérico en el bloque europeo en 1986, los objetivos de su política externa se redefinieron –no tanto en relación a las áreas estratégicas, que siguieron siendo las mismas (en Europa, la Comunidad Económica; en el Atlántico, EEUU y Brasil; y en África, los PALOP)– y cambiaron, sobre todo, las características que dependían de los factores históricos o coyunturales, o sea, la percepción histórica de divergencia entre la Tierra y el Mar.[23] Y como resultado de la democratización de Portugal y España, estos dos países se aproximaron.

[21] Véanse las Declaraciones en anexo al Tratado y al Acta de Adhesión, firmados el 12/VI/1985.

[22] Mário Soares, primer ministro de Portugal en 1976-1978 y 1983-1985 y presidente de la República Portuguesa en 1986-1996, en entrevista concedida a la autora entre el 4 y el 9/II/2011 en la sede de la Fundación Mário Soares en Lisboa, debidamente archivada.

[23] Nuno Severiano Teixera en el Coloquio "Portugal no Mundo" realizado el 4/V/2011 en la sede del Instituto de la Defensa Nacional/IDN en Lisboa.

En efecto, la participación europea en el proceso de paz en América Central en los años 80, la institucionalización de las cumbres UE-Grupo de Rio e Iberoamericanas, las reuniones conjuntas en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el desarrollo de relaciones privilegiadas, económicas y políticas, de la UE con el Mercosur crearon durante más de una década una intensa red de intercambios y de intereses comunes.

Portugal, teniendo en cuenta su condición de país ibérico, su relación histórica con Brasil y el peso de la segunda comunidad portuguesa en América Latina, en Venezuela, no (debería) quedarse al margen de este proceso.[24] Vemos, no obstante, que los programas de los sucesivos gobiernos constitucionales (hasta 2015) no incluyen a América Latina entre las prioridades regionales de la política exterior portuguesa. En el ámbito específico del espacio iberoamericano, desde 1991 la participación de Portugal en el foro de concertación se ha caracterizado por un bajo perfil político[25] y los medios disponibles para la acción en el sentido de los compromisos asumidos en Guadalajara –y en las siguientes cumbres– han sido claramente escasos.[26] Manuel Correia observa aquí una clara *dessintonia* entre las decisiones y las acciones (en este ámbito) de la política exterior.[27]

En lo que se refiere a las relaciones bilaterales, y desde el punto de vista comercial, las relaciones entre Portugal y algunos países iberoamericanos ganaron dinamismo y se diversificaron muy recientemente, en un contexto de crisis, gracias a la política de internacionalización de las empresas portuguesas y al impulso dado por el gobierno portugués a las exportaciones fuera de la zona euro, a destinos como Brasil, México, Venezuela, Colombia, Perú y Panamá.[28] En este sentido, algunos agentes portugueses, públicos y privados, han sabido aprovechar "las oportunidades de negocio" que generan los diferentes encuentros iberoamericanos que se realizan todos los años.[29]

[24] Gomes (2014), *op. cit*.

[25] Manuel Correia, vicepresidente del Instituto de la Cooperación Portuguesa en 2001-2003 y presidente del IPAD (hoy Instituto de la Cooperación y la Lengua, Camões I.P.) en 2007-2012, en entrevista concedida a la autora el 28/IX9/2011 en la sede del antiguo IPAD en Lisboa, registrada en soporte electrónico.

[26] Portugal mantiene actualmente en la región nueve embajadas, un centro cultural portugués y tres centros de lengua portuguesa, y cinco oficinas de la Agencia para la Inversión y el Comercio Externo de Portugal (AICEP). En relación a algunos de los países, los instrumentos jurídicos que visan regular las relaciones entre las partes son escasos y muy recientes. En la SEGIB, Portugal mantiene un único funcionario portugués y las informaciones disponibles sobre los programas, proyectos e iniciativas en que Portugal participa son poco divulgadas. Véase Gomes (2014), *op. cit*.

[27] Manuel Correia, entrevista ya citada.

[28] A pesar del dinamismo que se observa, ningún país iberoamericano consta actualmente en la lista de los principales mercados para las exportaciones portuguesas. Véase AICEP, "Portugal: Ficha País", http://www.portugalglobal.pt/pt/biblioteca/livrariadigital/portugalfichapais.pdf.

[29] Algunos ejemplos son: Acuerdo de cooperación en el área del turismo y transporte aéreo, entre Portugal y México, en la IV Cumbre realizada en Viña del Mar, en 1996; Memorando de entendimiento en temas energéticos, entre Portugal y Chile, en la XIX Cumbre de Estoril en 2009; y Protocolo entre Portugal y Perú para facilitar la exportación de productos farmacéuticos portugueses a aquel país en la XXII Cumbre en Cádiz en 2012.

(cont.)

Todavía en el ámbito de los negocios, en un contexto birregional, es visible el interés de Portugal en el sentido de relanzar las relaciones UE-Mercosur.[30] Con la concretización de una sociedad estratégica entre los dos bloques, la localización estratégica de Portugal es referida por los diversos agentes como un elemento o potencial de poder a considerar. En este sentido, el embajador brasileño Mário Vilalba afirma que,

> "No dia em que essas barreiras forem eliminadas eu não tenho duvidas nenhuma de que Sines estará amparado de empresas do Mercosul. Sines, não podemos esquecer, está em frente do canal do Panamá, canal que esta a ser ampliado, Sines é o primeiro ponto depois do Nordeste Brasileiro para o Atlântico, quanto tempo gasta um navio entrando no Mediterrâneo, quando ele pode parar em Sines e a partir daí por cabotagem atingir os outros portos do norte da Europa ou os portos do Mediterrâneo…".[31]

Junto a las razones económicas aquí expuestas, en el ámbito cultural, la promoción de la Lengua –objetivo permanente de la política externa portuguesa– es revalorizada en un contexto en que es evidente una clara tendencia para un aumento del interés por la Lengua de Camões, sobre todo en el ámbito de los negocios internacionales. En ese sentido, Irma González, lectora de portugués en Argentina, afirma que,

> "A criação do Mercosul levou a um crescimento exponencial do ensino da língua portuguesa na América Latina, especialmente na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, mas também na Venezuela, que aderiu ao bloco comercial em 2012… O fenómeno parece assentar na ideia de que, quanto maior for o conhecimento da língua portuguesa, mais facilmente podem ser criadas oportunidades de negócio com os países lusófonos".[32]

Otro aspecto a considerar, desde el punto de vista diplomático, es que "las cumbres iberoamericanas han funcionado como cajas baratas de resonancia internacional".[33] Efectivamente, Portugal ha conseguido incluir en los varios documentos (Declaraciones conjuntas, Programas de Acción, etc.) que resultan de las cumbres asuntos como la Lusofonía, CPLP y Timor-Leste, pasando a constituir parte del acervo político y jurídico iberoamericano, ganando por eso mayor visibilidad internacional.

[30] En Estoril, en 2009, durante la XIX Cumbre Iberoamericana fue discutida, en sesiones paralelas, la idea de relanzar las relaciones UE-Mercosur, claramente uno de los propósitos de la presidencia portuguesa.
[31] Mário Vilalba, embajador de Brasil en Portugal entre 2010 y 2016, presentación hecha en la Conferencia Internacional "A UE e a América Latina" realizada en la sede de la UAL en Lisboa el 11/X/2011.

[32] Irma González (2013), "Ensino da Língua Portuguesa cresce na Argentina e no Uruguai", *Encarte Camões*, nº 193, Lisboa, 24/VII/2013, http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/pdf_encarte/encarte193.pdf. Cabe aquí referir que recientemente Uruguay solicitó el estatuto de Observador Asociado de la CPLP y que se espera que en breve sea firmado un Acuerdo sobre Cooperación Triangular entre Portugal, Uruguay y los países lusófonos africanos. Lusa, 28/IV/2016, http://observalinguaportuguesa.org/uruguai-vai-ser-observador-associado-da-cplp-este-ano/.

[33] António Martins da Cruz, entrevista ya citada.

(cont.)

En otro ámbito, y en la lógica de país donante, Portugal participa en la Cooperación Iberoamericana como un "observador interesado", beneficiándose principalmente del intercambio de información a partir de las varias redes que se construyen. De una manera general, el balance portugués en materia de participación en este capítulo es –para los responsables de la agenda– bastante positivo. De una treintena de iniciativas de cooperación iberoamericana, Portugal participa en 12 programas y dos proyectos adscritos que inciden en las áreas de intervención, cultural, social y económica.[34]

Ha sido, pues, la dinámica transformadora de los últimos años la que ha favorecido la aproximación estratégica, política y económica de Portugal a los países iberoamericanos con un interés diferente al que los portugueses tenían en Guadalajara. Actualmente, los distintos gobiernos se refieren a este espacio atribuyéndole una significativa importancia. En ese sentido, por primera vez, el Programa del (XXI) Gobierno Constitucional de Portugal (2015-2019) reconoce una identidad nacional iberoamericana e identifica a la región como un espacio prioritario de actuación de la política exterior:

> "Sendo que a identidade nacional é, em primeira instancia, europeia, lusófona, ibero-americana e atlântica, Portugal deve privilegiar nas suas relações externas a participação em organizações e fóruns bilaterais e multilaterais desses espaços prioritários de atuação: a UE, a CPLP, os fóruns de diálogo ibérico e ibero-americano e a OTAN.
> "No plano das relações bilaterais, para além da importância do diálogo luso-espanhol, da articulação com os nossos parceiros europeus e dos óbvios vínculos culturais e sentimentais que nos unem ao mundo lusófono, devem ser mantidas e reforçadas as relações Atlânticas e com os estados ibero-americanos..."[35] (Programa del XXI Gobierno Constitucional, 2015-2019).

Portugal y España: mejorando las relaciones de cooperación en el espacio iberoamericano

Entre los resultados de la acción conjunta de portugueses y españoles se encuentra el hecho de que, independientemente de la balanza de poderes efectiva o del tipo de orden mundial en vigor, el Atlántico Sur u *océano moreno*, como lo llama Adriano Moreira, se encuentra dentro de las fronteras culturales del *iberotropicalismo* de Gilberto Freyre. Freyre ampliaría su concepto de *lusotropicalismo* mientras observaba los resultados de la acción conjunta de los pueblos peninsulares, Portugal y España, a lo largo de la historia.[36]

[34] Camões I.P, http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-multilateral/conferencia-ibero-americana.

[35] Programa del XXI Gobierno Constitucional 2015-2019, pp. 247-248, http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf.

[36] El concepto de Océano Moreno es presentado como un proyecto de paz, agregador de las soberanías del Atlántico Sur. Véase Adriano Moreira (1992), "O Océano Moreno", ponencia presentada en el Coloquio "América-Espanha-Portugal" de la Universidad Nacional de Educação à Distancia, 23/IV/1992, http://docplayer.com.br/16145866-O-oceano-moreno-1-cdu-91-32-adriano-moreira.html.

(cont.)

Sobre la vocación atlantista de Iberoamérica, Durántez Prados defiende que una de las potencialidades más evidentes y de mayor trascendencia de la lusofonia iberoamericana radica precisamente en que Portugal y Brasil constituyen la llave y el punto de partida para la proyección extra euro-americana de la comunidad, principalmente africana.[37]

La definición de una estrategia portuguesa transatlántica teniendo como base una relación de proximidad consolidada con España, un capital histórico y cultural con nuevos contornos políticos, económicos y sociales importantes con Iberoamérica, y un diálogo abierto y constructivo con los países lusófonos de África, daría inicio a un nuevo ciclo de la política exterior de Portugal. En ese sentido, facilitar y promover un diálogo entre las Cumbres Iberoamericanas y la CPLP −dos comunidades que hasta ahora han vivido prácticamente de espaldas– podría reforzar el potencial de ambas y generar importantes sinergias, teniendo en cuenta los numerosos campos de actuación en común.[38] Todo esto ayudaría a reforzar naturalmente la dimensión lusófona del proyecto.

En el contexto del espacio iberoamericano, el excesivo peso de España en todo el proceso de su construcción ha generado no pocas desconfianzas y un claro desinterés por parte del resto de los países.[39] Reforzar su dimensión lusófona podría contribuir con una verdadera "iberoamericanización de las cumbres".[40] Como resultado, Portugal podría reforzar también su presencia en ese espacio, consolidando sus relaciones bilaterales con los países de Iberoamérica, y facilitando, sobremanera, una actuación concertada con España al mismo tiempo en otros espacios.

En el escenario europeo, por ejemplo, si se observa el proceso de aproximación entre la UE y América Latina se puede constatar que Portugal y España han sido los principales actores, no los únicos, y los países europeos más comprometidos con esta relación, consiguiendo ampliar, de forma coordenada, la dimensión exterior del proyecto europeo, en términos de valores e intereses, a través de dos idiomas de proyección global.

La apuesta de portugueses y españoles en el sentido de 'facilitar' una relación más amplia entre europeos y latinoamericanos, atenuando divergencias en torno a esos mismos valores e intereses, podría conducir a un refuerzo de las relaciones

[37] Véase F. Álvaro Durántez Prados (2001), "La dilatación lusófona del iberismo hispánico", *Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana*, Cuadernos de Estrategia, nº 118, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 164.

[38] Durántez Prados (2013), *op. cit.* Recientemente, la OEI y la CPLP firmaron un Acuerdo en el área de la Educación que incluye una mayor cooperación las áreas educativas y culturales, especialmente en la educación superior, con especial atención para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (EFE, 13/II/2015, http://www.efe.com/efe/portugal/portugal/ibero-america-e-a-comunidade-lusofona-assinar-o-um-acordo-em-educa/50000441-2536740).

[39] Véanse las ausencias repetidas de algunos líderes en las cumbres, como el caso de Cuba desde 2006 y de Venezuela desde 2007.

[40] Celestino del Arenal (2010), "Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los bicentenarios", en Celestino del Arenal y J.A Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. 611-615.

(cont.)

birregionales y a la afirmación de un protagonismo de los dos países ibéricos en el seno de la UE y en el marco de las Cumbres Iberoamericanas.

En un contexto más amplio, un tema que interesa sobre todo a los portugueses es el de la Cooperación Triangular UE-Brasil-África, extensible a otros países de América Latina. Fue en este sentido que, en la Cumbre UE-Brasil de enero de 2013, los líderes políticos de ambas partes decidieron seguir con esta forma de cooperación, apoyando los procesos electorales en los países africanos que hablan portugués. Aunque esa pueda ser una acción de alcance limitado, "su simbolismo político es muy claro y positivo, y un indicador quizás de cosas mayores en el futuro".[41]

La larga experiencia de Portugal en el terreno en acciones asociadas a las buenas prácticas de cooperación con sus ex colonias africanas, en sectores específicos como la educación, la salud, la educación para el desarrollo y la seguridad, constituye un capital inestimable. Cuestiones como las migraciones asumieron también en Portugal dinámicas interesantes de proyección en todo este proceso.

Finalmente, frente a la aparición de problemas de gobernabilidad transatlántica, como el crimen internacional, la propagación de enfermedades infecciosas y el calentamiento global, se justifica el fortalecimiento de una relación triangular entre América Latina, EEUU y Europa.[42] La solución de estos problemas con alcance global desde una perspectiva transatlántica concertada serviría igualmente para el reequilibrio de los intereses entre "potencias viejas" y el "mundo emergente".

Conclusiones

Para España, las relaciones con América Latina han sido una constante en las prioridades de su política externa, e Iberoamérica, particularmente, una región clave para su proyección exterior. Para Portugal, la participación en este espacio se vio condicionada, desde el inicio, por las bajas expectativas y las reticencias en relación con el retorno económico y estratégico y sobre las verdaderas intenciones de España. No obstante, la dinámica transformadora de los últimos años favoreció la aproximación estratégica, política y económica de Portugal a los países iberoamericanos con un interés diferente al que los portugueses tenían en Guadalajara. Actualmente, los distintos gobiernos se refieren a este espacio atribuyéndole una significativa importancia.

Efectivamente, a partir de 2001, Portugal buscó valorizar su participación en el espacio iberoamericano a través del refuerzo de su presencia en la Secretaría de las cumbres, una mayor participación en los programas sectoriales y un aumento de los fondos destinados a la Cooperación Iberoamericana, además de la organización de dos cumbres en territorio nacional y la participación, siempre al más alto nivel, en todas las

[41] Michael Emerson y Renato Flores (eds.) (2013), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the Bilateral and Regional to the Global*, CEPS/Centre for European Policy Studies, Bruselas, p. 7, https://www.ceps.eu/publications/enhancing-brazil-eu-strategic-partnership-bilateral-and-regional-global.

[42] Thomas Legler (2012), "El multilateralismo en el Triángulo Atlántico: el vínculo latino-americano", en María Salvadora Ortiz y Susanne Gratius (eds.), *Europa y las Américas. ¿Por fin, un triángulo atlántico?*, Fundación Academia Europea de Yuste, p. 229.

25 cumbres realizadas hasta hoy y, a menor nivel, en las varias reuniones ministeriales que se realizan periódicamente.

Teniendo en cuenta la vocación atlantista de Iberoamérica, en un escenario en prospectiva, Portugal y Brasil aparecen posicionados de forma estratégica como facilitadores de una relación transcontinental más próxima con el África lusófona. En este escenario, Portugal, actuando de forma coordenada con España, refuerza su papel como interviniente en los diferentes espacios en que el mismo (escenario) se despliega. Al mismo tiempo, el proyecto iberoamericano se “desespañoliza”.

Frente a la aparición de problemas de gobernabilidad transatlántica, el desafío pasará seguramente por la capacidad que tengan estos mismos espacios de conseguir congregar una heterogeneidad de países en torno a un núcleo de valores y descubrir los intereses estratégicos que comparten, “facilitando” una progresiva convergencia de las respectivas agendas donde temas como el clima, la energía, los derechos humanos, la corrupción, el narcotráfico, la piratería, las tecnologías de la información y la comunicación,y las migraciones, exigen un refuerzo del diálogo entre los diferentes agentes, con destacada participación de los Estados.