

## Las relaciones bilaterales entre España y Portugal: Hacia una nueva dinámica en la Península Ibérica

Real Instituto Elcano  
Martes, 21 de noviembre 2017

### Concept paper

#### Instituciones convocantes

El Real Instituto Elcano y el *Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa* organizan unas jornadas con tres mesas redondas sobre “Las relaciones bilaterales entre España y Portugal: hacia una nueva dinámica en la Península Ibérica”, que se celebrará en Madrid en la sede del Real Instituto Elcano el 21 de noviembre de 2017. Dicha sesión será precedida de un desayuno Elcano con el embajador de Portugal en España, que tratará sobre “Las relaciones luso-españolas en el siglo XXI”.

#### Proyecto

Como continuación del seminario “Las relaciones bilaterales entre Portugal y España: lecciones de la crisis (2008-2016)” y de la mesa redonda “Estableciendo el escenario de Portugal y España: *Brexit*, Trump y consecuencias”, que se celebraron en Lisboa el pasado mes de marzo, se pretende seguir potenciando reflexiones conjuntas entre autoridades, expertos y analistas destacados sobre el estado de la relación y sus expectativas. El objetivo es proponer líneas de cooperación bilateral sistematizadas y estratégicas que se recogerán en un informe (en castellano y portugués) a presentar públicamente en Lisboa y Madrid y en la oficina en Bruselas del Real Instituto Elcano a inicios del año 2018.

En las mesas redondas se abordarán los siguientes temas:

- Las relaciones bilaterales: ‘una frontera que une’, relación política e institucional, y percepciones e imágenes.
- La UE vista desde la Península Ibérica: trayectorias y visiones de futuro.
- España y Portugal en un mundo en transformación: las relaciones y presencias de ambos países en el espacio iberoamericano, Asia y los emergentes (las relaciones de los dos países con China, la India y Japón).

#### Justificación

La relación bilateral entre España y Portugal es tan amplia y profunda como su antigüedad misma. “Prisioneros de la geografía”, los dos países comparten escenarios geoestratégicos, pertenecen a las mismas organizaciones internacionales en las últimas décadas y sus mercados se encuentran entre los más integrados del espacio europeo. Si la relación político-institucional vive excelentes momentos, estas sintonías todavía no acompañan el potencial de un mejor conocimiento mutuo al nivel económico, social, cultural y educativo.

Por otra parte, el contexto particularmente complejo en que ambos países están reposicionando sus actuaciones exteriores tras una década de crisis financiera global y de la eurozona (2007-2016), con reflejos internos de gran envergadura, exige volver a ponderar los contornos de la relación y de sus respectivos lugares en Europa y en el mundo.

Identificar nuevas dinámicas en tiempos de gran volatilidad e incertidumbre, marcados por la triple convergencia de cambios en los equilibrios internos, fundacionales de la UE y globales (nuevos equilibrios en la relación transatlántica, emergencia de China como actor global y la renovada mirada hacia África), conlleva riesgos en el ejercicio de evaluación y prognosis.

Pero también la estabilidad y madurez de la relación, en su larga trayectoria de dualidad peninsular de casi 900 años, permite extraer lecciones y conclusiones adecuadas a las nuevas circunstancias del siglo XXI. El objetivo del informe y de estas actividades es, por lo tanto, “mirar al otro lado del espejo” y poder construir propuestas y recomendaciones capaces de actualizar e identificar nuevas dinámicas de concertación sistematizada.

#### **Formato**

Todas las actividades son restringidas a invitados y se desarrollarán bajo la norma de Chatham House.

## Mesas redondas

### *Puntos de debate: la relación bilateral*

Se proponen los siguientes puntos de debate:

- En los últimos 10 años la agenda bilateral ha cambiado debido a la coyuntura crítica abierta por la crisis financiera y del euro. Los dos países se volcaron hacia sus prioridades y agendas internas, quebrándose la sintonía que se vivía hasta entonces. Muchos proyectos se suspendieron y no se celebraron cumbres bilaterales en cuatro de estos 10 años. En consecuencia, la agenda bilateral se estancó, centrándose los dos países en prioridades de rentabilidad económica a corto plazo. Haber retomado la agenda de las infraestructuras y de la cooperación transfronteriza, por primera vez elegida como tema principal, en la última cumbre de mayo de 2017 indica una voluntad política de volver a las prioridades de antes de la crisis, aunque con un tono más modesto. Si se pudiera señalar algo positivo del efecto de la crisis, sería la resiliencia y sintonía política de las relaciones peninsulares.
- El clima de excelencia y de proyección institucional de que “todo va bien” puede conducir a ciertas inercias. Las cumbres bilaterales cumplieron ampliamente sus objetivos fundacionales de preparar y profundizar la vida en común en la UE y acercar los dos centros de decisión de ambas capitales, con agendas sucesivamente ampliadas a nuevas exigencias. El nivel de distensión y confianza a nivel político es máximo. Con más de 30 años de encuentros bilaterales más o menos rituales, se debe, al menos, plantear la cuestión de la conveniencia de avanzar hacia formas de coordinación más sistemáticas y adaptadas a las dinámicas de las agendas volátiles y complejas del siglo XXI.
- A la inevitable asimetría de la relación –en un orden de diferencia de proporción de entorno a la quinta o sexta parte a escala territorial, demográfica, económica y de presencia internacional– se le debe retirar su carga emotiva de años de recelos, indiferencias y desconfianzas mutuas. Al contrario, se debe aprovechar la asimetría para promover dinámicas de competencias positivas que cuenten con evaluaciones claras, realistas y diversificadas de las potencialidades estratégicas existentes en los dos países.
- La ventana de oportunidad de este cuarto de siglo, como pocas a lo largo de la historia, debe servir para construir un relato movilizador, estimulante y atractivo, especialmente en la sociedad joven, que involucre todas las dimensiones y actores políticos y sociales.
- Por todo esto, los ejes que estructuran el futuro de la relación se mantienen igual pese a los cambios económicos, sociales y políticos en los dos países en los últimos 10 años: compartir y potenciar el mismo espacio geográfico, buscar equilibrios al nivel bilateral y proyectar ambos países en el exterior al nivel regional europeo o global.

### *Puntos de debate: la relación en la UE*

Se proponen los siguientes puntos de debate:

- La crisis del euro y de la eurozona marcó una coyuntura de emergencia y de pérdida generalizada de presencia y de capacidad de actuación por parte de los dos Estados peninsulares. El reto es ahora recuperar el posicionamiento internacional con estrategias adaptadas a las nuevas circunstancias, en un tablero europeo donde emergen nuevos equilibrios y alianzas. Las nuevas circunstancias pueden moderar las potencialidades de la convergencia estratégica peninsular hacia la UE.

- Sin embargo, España y Portugal comparten un europeísmo dominante, los mismos valores y posturas en los principales debates sobre el futuro de la UE (gobernanza económica, espacio Schengen, seguridad y defensa, infraestructuras, acción exterior, *Brexit*, preferencia del método comunitario sobre el intergubernamentalismo, etc.) y, por lo tanto, siguen teniendo un potencial muy alto para mejorar la cooperación estratégica en Bruselas y su capacidad de influencia.
- En cuanto al debate sobre el futuro de la UEM, los dos países comparten un mismo interés en acometer reformas estructurales profundas que mejoren el funcionamiento de la Eurozona y minimicen su riesgo de ruptura. Las propuestas de ambos países deben girar en torno a una mayor integración bancaria, fiscal y económica en el marco de una unión política cada vez más profunda. La primera de tales integraciones es necesaria para evitar las externalidades negativas entre los sistemas bancarios nacionales, destacando entre las posibles medidas a adoptar la ampliación de recursos del Mecanismo Europeo de Resolución, así como la creación de un fondo de garantía de depósitos común.
- Se deben también explorar nuevos marcos en las relaciones bilaterales potenciados por la UE, como es el caso de la agenda digital, el debate sobre el crecimiento y empleo y las prioridades del debate de la agenda pos2020. Pensar estratégicamente en el futuro y en la gestión de los fondos estructurales es tener en cuenta las lecciones de la crisis. Conectar el debate de la futura arquitectura de la política de cohesión con la reforma de la UEM es una idea que renueva antiguas prioridades ibéricas del diseño del euro y que no estaría de más retomar. El debate en torno a generar resiliencias y evitar choques asimétricos en las periferias conserva la misma actualidad que antes.
- En temas de actuación exterior, por naturaleza dependientes de las iniciativas de los Estados, España y Portugal deberían redoblar esfuerzos en promover la agenda de la UE, ahora de nuevo recentrando su actuación en el continente africano y en América Latina, donde ambos países tienen mucho que decir a distintos niveles.

#### *Puntos de debate: un mundo en transformación: el espacio Iberoamericano, Asia y los emergentes*

Se proponen los siguientes puntos de debate:

##### *El espacio Iberoamericano*

- El espacio iberoamericano fue tradicionalmente un lugar de asimetría de intereses y proyecciones entre los dos países. Para España, las relaciones con América Latina han sido una constante en las prioridades de su política externa. Portugal siempre privilegió sus relaciones con Brasil y el espacio lusófono. La dinámica transformadora de los últimos años favoreció la aproximación estratégica, política y económica de Portugal a los países iberoamericanos.
- La vocación particularmente atlantista de Iberoamérica es una guía conductora en la definición de una estrategia portuguesa que afiance la dimensión de la lusofonía (juntamente con Brasil).

##### *Puntos de debate la relación en Asia y los emergentes*

Se proponen los siguientes puntos de debate:

- Las relaciones bilaterales y el potencial de cooperación entre los dos países ibéricos con Asia y, en particular, con China, la India y Japón, pasa necesariamente por considerar las acentuadas diferencias históricas y de lazos culturales de los dos países. En este marco, conocer el verdadero papel estratégico que España y Portugal representan para China,

en el marco de la transformación geoestratégica de la Península en la estrategia china de la Nueva Ruta de la Seda, es de especial importancia.

- Pese a la evolución reciente de las relaciones bilaterales de los dos países, en especial con China y la India, ni estos países ni la región asiática están entre los temas de colaboración internacional de la cumbre bilateral hispano-portuguesa celebrada el pasado mes de mayo. Con todo, no deja de ser interesante analizar de qué forma las áreas de la cooperación bilateral identificadas por la última cumbre ibérica (turismo, educación, ciencia, tecnología e innovación, energía e infraestructuras; cooperación luso-española África y América Latina; políticas del mar; y cooperación transfronteriza) pueden incluirse en el marco relacional con los tres países de referencia.
- Otro potencial peninsular importante es evaluar la influencia que el marco relacional privilegiado de España y Portugal con América Latina y África puede representar en el posicionamiento global de las tres potencias asiáticas.
- En definitiva, los enfoques de Portugal y España en las relaciones asiáticas, en particular con China y la India, siguen estando marcadas por una lógica en la que prima la competencia en lugar de la cooperación. Por lo tanto, la centralidad del debate está en abordar la dicotomía competencia/cooperación en el sentido de evaluar si un cambio de enfoque hacia dinámicas más cooperativas es esencial para asegurar un efecto sinérgico de alcance ibérico.