

## Portugal, socio estratégico de España

Ángel Rivero | Universidad Autónoma de Madrid.

### Tema

España y Portugal deberían ser socios estratégicos con la aspiración de actuar juntos en el mundo más amplio de sus relaciones internacionales, utilizando sus capacidades complementarias para alcanzar ambiciones más globales.

### Resumen

Este texto plantea la necesidad de dar un nuevo impulso a la alianza estratégica entre España y Portugal, retomando el espíritu que les condujo a reunirse para integrarse en la UE. Así, se constata que pese a la histórica cercanía cultural, han existido cuestiones políticas que tradicionalmente han separado a los vecinos ibéricos, a día de hoy ya superados, identificados como: (1) la pugna por la hegemonía peninsular; (2) las alianzas internacionales antagónicas de uno y otro país; y (3) los proyectos de proyección global defendidos por cada uno de ellos, en ocasiones incompatibles. A continuación, se señala el importante desarrollo de las relaciones bilaterales, tanto en los años previos al ingreso conjunto en la UE como en los posteriores, gracias al desempeño de las Cumbres Hispano-Portuguesas, que han promovido que Portugal y España sean los socios europeos con mayor integración de sus economías. Sin embargo, desde 2008 la crisis ha afectado seriamente tanto a esta agenda de coordinación política conjunta como al volumen de los intercambios comerciales y turísticos, lo que pone de manifiesto la necesidad de sellar una alianza estratégica entre ambos países para la coordinación de su acción exterior y mejora de su situación interna. Por último, el presente análisis concluye apuntando que la historia ha puesto juntos a Portugal y España y los lazos entre los dos países han fructificado de una manera admirable, siendo las circunstancias actuales un imperativo para ir aún más lejos.

### Análisis

Portugal y España, siendo vecinos y compartiendo culturas y valores muy próximos, han vivido tradicionalmente separados, cuando no enfrentados. Aunque nunca fue completamente cierto el manido tópico de que ambos países viven de espaldas entre sí y, desde luego, este lugar común no es en absoluto verdad en el último cuarto de siglo, históricamente ha habido una distancia permanente entre ambos países en el plano político que parece ha llegado la hora de superar por completo. Y no por ideales melancólicos de sueños de grandeza sino por acuciantes

necesidades de orden práctico. Los dos países, desde su ingreso en lo que hoy es la UE han trenzado unas relaciones comerciales de un volumen tal que la calificación de hermanos distanciados o hermanastros ya no vale. Si tuviéramos que sustituir la imagen de los que se dan la espalda por otra más ajustada, habría que decir que España y Portugal son ahora unos siameses que, además, no están fatalmente unidos por una espalda que ata el uno al otro. Todo lo contrario, son siameses que han elegido libremente vivir juntos para vivir mejor y que ahora dependen vitalmente el uno del otro para sobrevivir pero para también para alcanzar metas más altas. Sobre todo ahora, cuando los dos países arrastran desde 2008 un deterioro de sus relaciones comerciales.

Pero para hacer de esta situación de feliz interdependencia una oportunidad en la que desarrollar estrategias mutuamente beneficiosas vale la pena revisar antes cuáles han sido las causas del distanciamiento entre las dos naciones de la Península Ibérica en el pasado. Porque es desde su conocimiento como se puede profundizar en unas relaciones que, de otra manera, por una ignorancia carente de malicia, podrían torcerse, conducir a nuevas suspicacias y arruinar lo tan brillantemente obtenido.

### *Tres causas del distanciamiento político entre Portugal y España*

Las razones de la distancia histórica entre los países ibéricos en el plano político, puesto que en el cultural han estado tradicionalmente unidos, pueden analizarse a efectos de su sistematización en tres dimensiones: (1) la pugna por la hegemonía peninsular; (2) las alianzas internacionales antagónicas de uno y otro país; y (3) los proyectos de proyección global defendidos por cada uno de ellos, muchas veces incompatibles.

#### *(1) Hegemonía peninsular*

En la cuestión de la hegemonía peninsular, Portugal, tradicionalmente ha visto a España como un enemigo peligroso que, al ser su único vecino, representaba la diferencia de su identidad y la encarnación de la única amenaza posible. Esta suspicacia portuguesa se ha visto acompañada por una actitud paternalista de España en relación a Portugal, al que ha visto y al que considera todavía una parte importante de la población española como un hermano menor y muchas veces necesitado, al que siempre se invita a volver a casa como hijo pródigo. Esta actitud, que en España se llama iberismo, ha de ser abandonada e incluso denunciada. Por su parte, en la identidad nacional portuguesa esta amenaza representada por España encuentra su encarnación histórica, su imagen más clara, en la unión de coronas bajo los Austrias españoles, empezando por Felipe II de España y I de Portugal, y acabando con Felipe IV de España y III de Portugal. Un período que, abarcando de 1580 a 1640, se presenta en la narración nacional portuguesa como el período *filipino*, un tiempo ignominioso de postración y esclavitud para Portugal.

Este episodio de la historia peninsular, es bueno saberlo, es agitado periódicamente por el nacionalismo portugués para suscitar el sentimiento nacional. Así, en la historia nacional que se enseñaba en las escuelas del *Estado Novo* de Salazar, constituía uno de los episodios objeto de la memoria de la nación que debía ser hurtado al olvido mediante su conmemoración y enseñanza. Sin embargo, hoy ocupa un espacio marginal en dicha narración y más bien parece condenado a quedar arrumbado. La necesidad de levantar el ídolo de un *perigo espanhol* ya no forma parte de aquello que los portugueses necesitan para dar sentido a su existencia como comunidad política. De hecho, si hiciera falta una prueba de este declive del uso de los estereotipos negativos sobre el vecino como instrumento con el que reforzar la cohesión interna, esta puede encontrarse en el abandono de su conmemoración pública como *feriado* (festivo). Entre las políticas de austeridad desplegadas por el primer ministro socialdemócrata Passos Coelho para hacer frente a las exigencias pactadas por su antecesor socialista, José Sócrates, con la llamada troika para el rescate del país estaba la disminución de los días festivos del calendario laboral. Estos festivos estaban asociados a celebraciones católicas pero también a fiestas nacionales que conmemoran los hitos políticos del país. Por mor de la concordia nacional se eliminaron del calendario laboral dos festivos de cada, esto es, dos festivos de carácter católico y dos de carácter político. Entre los festivos políticos eliminados estuvo el que celebraba el 5 de octubre, fecha que recuerda la proclamación de la Iª República Portuguesa en tal fecha del año 1910. Por supuesto, su conversión en día laborable no se produjo sin debates y naturalmente alguno vio en este hecho una afirmación de un revanchismo monárquico que se presume asociado a una parte de la derecha del país. Sin embargo, la otra festividad que se eliminó como festivo era la más antigua celebración política portuguesa y conmemoraba, precisamente, la restauración de la independencia de Portugal frente a España tras la dominación *filipina*, un proceso que se iniciaba el 1 de diciembre de 1640 con la rebelión de Lisboa. En suma, que la recreación pública, conmemorativa, de una rivalidad entre los dos países es inexistente hoy día.

Además, ha de señalarse que esta percepción declinante de España como amenaza está ampliamente acompañada por algo más discreto en el orden simbólico, porque no se celebra, pero muy sólido en el terreno de la experiencia común de los dos países: una historia bicentenaria de paz entre los dos naciones, sin parangón entre vecinos europeos, y una frontera que, más allá de la contienda sobre alguno de sus puntos ha permanecido prácticamente invariable desde el siglo XIII. Esto es, que para todos los que hoy habitan en la Península Ibérica es sencillamente inimaginable cualquier tipo de conflicto bélico entre los dos países porque durante generaciones es algo que sencillamente no ocurre y, por tanto, ni se imagina. En resumen, que la percepción de una amenaza sencillamente no existe entre los dos países. Todo lo contrario, tras más de 27 años como socios europeos, las relaciones entre los dos países son excelentes y, hay que subrayarlo, jamás fueron mejores.

## *(2) Alineamientos internacionales*

En la cuestión de los alineamientos internacionales, la historia contemporánea de Portugal y España comienza, justo en el inicio del siglo XIX, en puntos opuestos. El bloqueo continental decretado por Napoleón situó a España bajo la influencia francesa y, como reacción, afianzó la alianza inglesa de Portugal. Se han vinculado estas alianzas antagónicas a la necesidad de Portugal de lograr el concurso de una potencia hegemónica para garantizar su independencia frente a España, pero en realidad la contingencia tuvo mucho que ver con el resultado de los alineamientos que dejaron enfrentados a ambos países. Esta distinta suerte en sus alianzas trajo como consecuencia trayectorias muy diferentes para cada una de las naciones. Portugal, bajo la protección de Gran Bretaña, pudo retener su imperio colonial africano y asiático hasta 1975. Eso sí, fue también Gran Bretaña quien hizo de garante de la independencia de Brasil en 1822. Por el contrario, España perdió a comienzos del siglo XIX la mayor parte de su imperio americano para perder definitivamente todas sus colonias con el final de dicho siglo.

Las alianzas extra peninsulares de Portugal fueron cruciales en el mantenimiento de su mundo de ultramar. Por el contrario, España no pudo o no supo evitar el enfrentamiento con la potencia marítima hegemónica del siglo XIX, el Reino Unido de Gran Bretaña, y con la potencia hegemónica americana –EEUU– y su imperio se desmanteló en el momento preciso del auge del imperialismo europeo: el siglo XIX. Por lo demás, es sabido que los regímenes de Salazar en Portugal (1932-1968) y de Franco en España (1939-1975) firmaron una serie de pactos de no agresión (Tratado de amistad y no agresión entre Portugal y España) conocidos como el Pacto Ibérico que buscaban, precisamente, hacer que la Península Ibérica no fuera teatro de la Segunda Guerra Mundial a pesar de que ambos países tenían alianzas con potencias en conflicto: Salazar con el Reino Unido y Franco con Alemania e Italia. Esto significa que, en líneas muy generales, Portugal y España han tenido como aliados a potencias que aspiraban a la hegemonía, enfrentadas, durante una parte importante de los siglos XIX y XX. Sin embargo, desde mediados del siglo pasado, tras la 2ª Guerra Mundial las cosas empezaron a cambiar. En primer lugar, la España de Franco quedó aislada internacionalmente, convertida en un paria autoritario incardinado en la Europa Occidental de la democracia. Portugal, que en su no beligerancia durante la 2ª Guerra Mundial había prestado las Azores como base al Reino Unido y que después entregaría la base de Lajes a los norteamericanos, no fue vetado internacionalmente y se libró de la condena del mundo libre pero, con el estallido de los movimientos independentistas en el mundo colonial europeo tras la guerra, acabó por quedar igualmente aislado en la escena internacional a partir de 1960. Así, cuando rechazó la descolonización preconizada por Naciones Unidas y comenzaron sus guerras coloniales en la India y en Angola, Portugal se encontró “orgullosamente solo”, por recordar la expresión fatalista de Salazar. Fue solamente en este momento cuando Portugal y España llegaron, con sus soledades, a apoyarse mutuamente en los foros internacionales.

Ciertamente, la Guerra Fría había convertido a ambos países en aliados de EEUU e indirectamente y de manera anómala de las potencias occidentales. Justamente si no estaban situados por completo en el mundo occidental era porque sus sistemas políticos se habían convertido en anomalías en relación al contexto al que la historia les había llevado. De modo que las circunstancias que habían situado en campos distintos a Portugal y España a comienzos del siglo XIX, se habían disuelto por completo a mediados del siglo XX. Solo faltaba que ambos países hicieran congruentes sus sistemas políticos con el mundo de la democracia occidental que había nacido tras la 2ª Guerra Mundial. Esto no ocurrió hasta que las guerras coloniales acabaron por dinamitar el *Estado Novo* en 1974, abriendo un proceso de cambio político que finalizó con la instauración de la democracia en Portugal. Para España, a diferencia de Portugal, la dictadura murió con el dictador. Ambos países avanzaron en paralelo en los procesos de instauración de sistemas democráticos y, como conclusión, ambos países entraron juntos en lo que hoy es la UE.

En suma, que la segunda razón que explica la historia de distanciamiento político entre los dos países, el enfrentamiento inducido por la alianza con potencias rivales, desapareció por completo hace muchos años. España y Portugal son ya socios veteranos del mundo de la democracia de la UE.

### *(3) Proyección global*

La tercera dimensión que explica las razones del alejamiento histórico entre España y Portugal se refiere a su distinta proyección global y está vinculada con las dos dimensiones ya señaladas.

La tradicional oposición en el plano internacional trajo como consecuencia proyectos geopolíticos muy distintos para los dos países. Portugal se vio tradicionalmente como un país atlántico, no europeo, que se desenvolvía en un mundo situado al oeste de su territorio metropolitano. Por el contrario, España, tras la pérdida de su imperio se refugió en la introspección peninsular a la espera de volver a entrar en el mundo europeo que había abandonado en el siglo XVII. Esto es, Portugal se ha considerado un país atlántico y, repito, no europeo hasta casi el final del siglo XX. Mientras que España ha aspirado a reintegrarse en Europa durante todo el siglo XX. Nuevamente, la historia ha disuelto esta discrepancia. Portugal perdió su mundo colonial y junto con España, ingresó en lo que hoy es la UE en 1986. Un vez más, después de la distancia secular vino la integración de los dos países en un mismo mundo.

Hay, sin embargo, que señalar que ambos países se dirigen de forma distinta al mundo que les fue propio en los siglos pasados. España ha intentado mantener un vínculo de comunicación con las que fueron sus colonias a través de las Cumbres Iberoamericanas, un sistema que integra a Brasil y a Portugal con los países de lengua española. Sin embargo, este no es el espacio en el que Portugal se siente necesariamente más cómodo. En primer lugar, porque reúne bajo el mundo ibérico a realidades disímiles que tienen un significado ambiguo para los portugueses; en

segundo lugar porque le confronta con Brasil y su hegemonía global que le otorga el liderazgo en el mundo lusófono. En suma, que en esta dimensión global de la política ibérica ligada a los vínculos culturales Portugal se siente más cómodo en la Lusofonía y en los PALOP (Países de Lengua Oficial Portuguesa) o, en todo caso, con el marco de relaciones bilaterales con España del que ahora hablaré.

### *La necesidad de una alianza estratégica entre Portugal y España*

Por tanto, ni hay hoy día rivalidad peninsular, ni enfrentamiento por su política de alianzas, ni proyectos globales que alejen a ambos países. Como en el tiempo de la fundación de los reinos históricos de la península, Portugal y España comparten un mismo espacio geográfico y político desde el que dirigirse al mundo: Europa Occidental.

Así, portugueses y españoles, conscientes de que la historia les había situado en el mismo bando después de siglos de desencuentros coordinaron su ingreso conjunto en la UE por medio de las Cumbres Hispano-Portuguesas. Una vez alcanzado el objetivo del ingreso de ambos países en 1986, las cumbres se mantuvieron con regularidad anual para abordar todo tipo de cuestiones de interés transfronterizo de ambos países. A través de ellas se ha desarrollado una ingente política de transportes, de cooperación sanitaria, de educación y de integración de diversos mercados ibéricos cuyo resultado es, sin duda, que Portugal y España sean los socios europeos con mayor integración de sus economías. En cifras de 2012, Portugal es el cuarto cliente de España (por detrás de Alemania, Francia e Italia) y España es el primero de Portugal: casi un 20% de las exportaciones portuguesas, a gran distancia de Francia (12%), Alemania (11,4%) y el Reino Unido (8,1%) van a España. El resultado es encomiable porque ambos países partían prácticamente de cero en sus relaciones comerciales. Ahora bien, desde 2008, los intercambios turísticos y comerciales entre los dos países no han dejado de disminuir con motivo de la crisis económica que sufren ambos vecinos, lo que pone de manifiesto la necesidad de una alianza estratégica que no puede tener como objeto sino la coordinación de su acción exterior para mejorar su situación interna. La historia ha puesto juntos a Portugal y España y los lazos entre los dos países han fructificado de una manera asombrosa, parece que las circunstancias exigen que vayan a aún más lejos.

En suma, la crisis iniciada en 2008 afectó gravemente a esta agenda de coordinación política conjunta. Muchos de los proyectos de integración del sistema de transporte peninsular quedaron abandonados; otro tanto ocurrió con el mercado de la energía ibérico; muchas de las autopistas que unen a los dos países pasaron a ser de pago mediante un sistema engorroso, por parte portuguesa, ahora felizmente mejorado. Por primera vez en décadas, en 2007 no se celebró la Cumbre Hispano-Portuguesa y otro tanto ocurrió en 2010 y 2011. Pareció por un momento que la cooperación entre ambos países, que había alcanzado su cénit con el nacimiento del siglo XXI, se abocaba rápidamente su final y que ambos países regresaban con premura a su ensimismamiento. Pero esta tendencia se ha

revertido. Felizmente se celebró en 2012 en Oporto la XXV cumbre, que sirvió para deshacer los malentendidos por el abrupto abandono de muchos proyectos por parte portuguesa, y en 2013, el 13 de mayo, se celebró la XXVI Cumbre en Madrid. Esta cumbre retoma, a pesar de las condiciones de austeridad, la cooperación transfronteriza en las áreas de transporte, particularmente de mercancías, salud, bienestar social, cooperación económica, seguridad, acción exterior y alianzas estratégicas. En este último sentido, comienza tímidamente a desarrollarse una cooperación que queriendo ir más allá de las relaciones transfronterizas haga de los dos países socios estratégicos en su dimensión europea, por ejemplo, en política agrícola.

### Conclusión

Parece pues que retomada la cooperación en el plano puramente ibérico, los dos países debieran otorgarse la condición de socios estratégicos y, retomando el espíritu que les animó a reunirse para integrarse en Europa, aspirar a actuar juntos en el mundo más amplio de sus relaciones internacionales, utilizando sus capacidades complementarias para alcanzar ambiciones más globales. Por ejemplo, coordinando su política europea, pero también aspirando a jugar un papel conjunto, por ejemplo, en el universo de la Lusofonía, en el mundo de los PALOP (países de lengua oficial portuguesa) y, por su puesto, en el mundo de Iberoamérica.

Pero esta condición de socios estratégicos en su dimensión de Estados necesita complementarse con la necesidad perentoria que tienen ambos países de internacionalizar sus economías en la búsqueda de nuevos mercados más allá de la Península Ibérica. Lamentablemente, la crisis ha encogido la presencia de españoles y portugueses en las economías vecinas y todavía está por desarrollarse una política que sume esfuerzos de empresas de ambos países en los terrenos en que la vinculación histórica, los lazos culturales y la experiencia acumulada podrían colocar en posición ventajosa a las empresas conjuntas hispano-portuguesas. En suma, que la necesidad de que Portugal se convierta en un socio estratégico de España tiene una dimensión peninsular que, a pesar de la crisis, se ha desarrollado de forma muy exitosa, pero tiene aún pendiente una dimensión europea que apenas está por afirmarse con mayor rotundidad y, desde luego, tiene una proyección global de enormes oportunidades que no pueden ser desestimadas y que, en las condiciones presentes, se hace absolutamente perentorio desarrollar.