

España y Portugal en la globalización

500 años de la primera circunnavegación



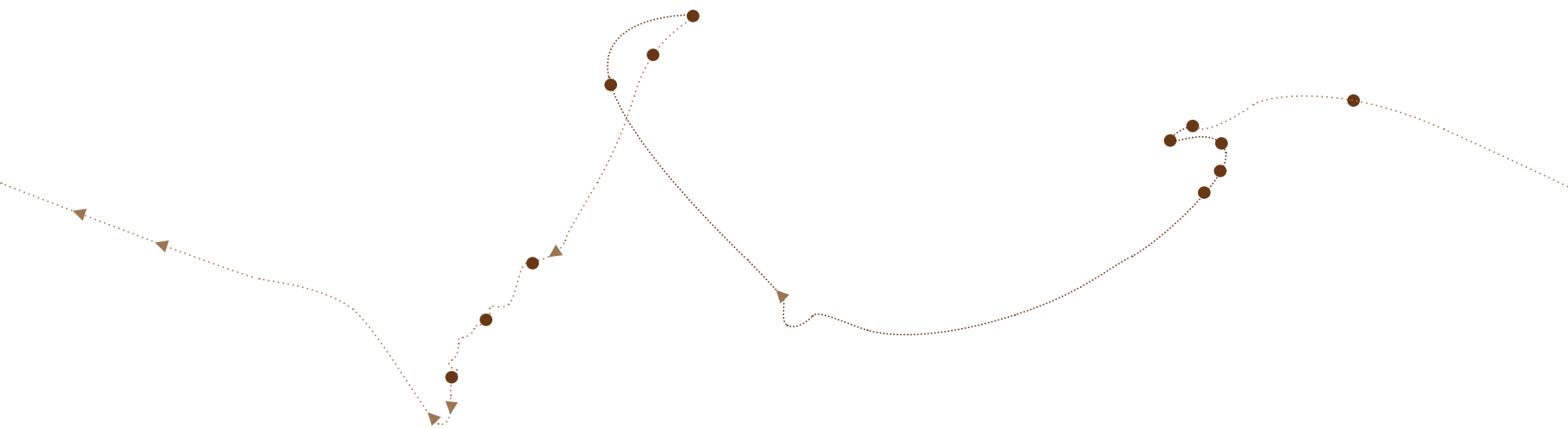
cei_iscde
Centro de Estudos
Internacionais

|CEPC|



España y Portugal en la globalización

500 años de la primera circunnavegación



Coordinadores: Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra

Primera edición: mayo de 2022

Edita: Real Instituto Elcano, Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

© Real Instituto Elcano y Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa



Este trabajo está cofinanciado por fondos nacionales de Portugal a través de FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., en el marco del proyecto UIDB/03122/2020 y UIDP/03122/2020

Documentación histórica: María Dolores de Azategui
Diseño: María Solís

ISBN	Real Instituto Elcano	ISCTE	CEPC
Edición impresa:	978-84-92983-31-5	978-989-781-580-5	
Edición electrónica:	978-84-92983-32-2	978-989-781-581-2	978-84-259-1947-3
NIPO	CEPC	AEBOE	
Edición electrónica:	091-22-031-2	090-22-101-8	

Depósito Legal: M-11805-2022

Maquetación y edición electrónica: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE)
Impresión y encuadernación: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.

*En memoria
de Sir John Elliott*

CONTENIDO

Prólogo	IX
Introducción	1
Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia y Pedro Seabra	
 A. España y Portugal en perspectiva histórica	
Capítulo 1. Un mundo ibérico	9
John Elliott	
Capítulo 2. Nace la globalización: siglos XV y XVI	23
João Paulo Oliveira e Costa y Juan Marchena Fernández	
Capítulo 3. España y Portugal en los sistemas internacionales. Siglos XIX-XX	39
Luís Nuno Rodrigues y Óscar J. Martín García	
 B. España y Portugal en la globalización contemporánea	
Capítulo 4. España y Portugal en el mundo: análisis basado en el Índice Elcano de Presencia Global	61
Iliana Olivie, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro	
Capítulo 5. Portugal y España en la economía mundial	87
Federico Steinberg y José Juan Ruiz	
Capítulo 6. España y Portugal en la dimensión militar	111
Félix Arteaga y Pedro Seabra	
Capítulo 7. El <i>soft power</i> de Portugal y España	127
Ángel Badillo y Clara Carvalho	
Conclusiones	159
Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia y Pedro Seabra	
Notas biográficas	163
Lista de siglas	169

Prólogo

El legado del viaje de circunnavegación liderado por Fernando de Magallanes y completado por Juan Sebastián Elcano perdura hasta nuestros días. Esta conclusión podría cerrar cualquier debate más amplio sobre las consecuencias y el impacto de una hazaña ocurrida hace más de 500 años. De hecho, a menudo tenemos la tentación de ver la historia como una sucesión de notas a pie de página breves y distantes, sin ningún impacto duradero en nuestra vida cotidiana. Sin embargo, nunca se repetirá lo suficiente: al celebrar el carácter universal de la primera circunnavegación, debemos tratar de renovar, siempre que sea posible, el espíritu que nos hizo contribuir de forma tan decisiva al desarrollo cultural, científico y comercial de un mundo siempre por descubrir.

Es innegable que Portugal y España comparten trayectorias históricas interconectadas, a veces complejas, pero sobre todo paralelas en la forma en que eligieron insertarse en las distintas etapas de la globalización. No contentos con el lugar que la geografía quiso darles, siempre buscaron ir más allá, abriendo caminos sin dejar nunca de lado su capacidad de aprendizaje y superación.

Ante el punto de inflexión en el que se encuentran Portugal y España, enfrentados a un conjunto de

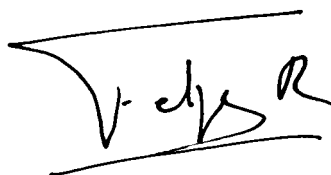
O legado da viagem de circum-navegação liderada por Fernão de Magalhães e concluída por Juan Sebastián Elcano perdura até hoje. Esta conclusão poderia encerrar qualquer debate mais alargado sobre as consequências e impactos de um feito ocorrido há mais de 500 anos. Com efeito, não poucas vezes somos tentados a observar a história como uma sucessão de breves notas de rodapé longínquas e espaçadas, sem particular impacto duradouro no nosso dia-a-dia. No entanto, nunca será demais repeti-lo: ao celebrarmos a natureza universal da primeira circum-navegação, devemos tentar renovar, sempre que possível, o espírito que nos fez contribuir de forma tão decisiva para o desenvolvimento cultural, científico e comercial de um mundo sempre por descobrir.

É inegável que Portugal e Espanha partilham percursos históricos interligados, por vezes complexos, mas sobretudo paralelos na forma como souberam inserir-se nas várias etapas da globalização. Não conformados com o lugar que a geografia lhes atribuiu, procuraram sempre ir mais além, desbravando caminhos sem nunca deixarem que a capacidade de aprendizagem e superação de ambos alguma vez esmorecesse.

Atendendo ao momento de viragem com que Portugal e Espanha se deparam hoje, enfrentando

desafíos multifacéticos, tanto en Europa como en el resto del mundo, agravados por un contexto geopolítico profundamente marcado por la pandemia del COVID-19, parece, por tanto, imprescindible buscar respuestas y soluciones que puedan iluminar los caminos compartidos de nuestro futuro. No tengamos miedo, pues, de explorar opciones innovadoras para mejorar y desarrollar mejor nuestras valencias y las innumerables potencialidades conjuntas, preparando el mañana con tiempo.

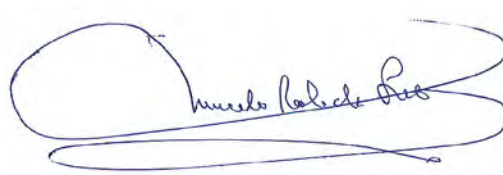
Esta obra editada es especialmente acertada al reunir la experiencia del pasado, las iniciativas del presente y los retos que nos plantea el futuro. En un contexto en el que la globalización del siglo XXI se encuentra en cambio constante, Portugal y España tienen la oportunidad de demostrar una vez más su capacidad de adaptación en áreas tan relacionadas como la economía, la ciencia, la educación, la defensa, la cultura o la energía, y pueden volver a marcar la diferencia en la competencia global. Al igual que Magallanes y Elcano, no debemos temer lo desconocido. Más bien, debemos buscar la mejor manera de superar los obstáculos, dispuestos a compartir de nuevo con el mundo todo lo que hemos aprendido por el camino.



El Rey de España,
Felipe VI

um conjunto de desafios multifacetados, quer na Europa, quer no resto do mundo, agudizados por um contexto geopolítico marcado pela pandemia da COVID-19, afigura-se assim essencial procurar respostas e soluções que possam iluminar os caminhos partilhados do nosso futuro. Não receemos, por isso, explorar opções inovadoras para melhorarmos e desenvolvermos as nossas valências e as inúmeras potencialidades conjuntas, preparando atempadamente o dia de amanhã.

Esta obra editada destaca-se por ser particularmente bem-sucedida ao conjugar a experiência do passado, as iniciativas do presente, e os desafios que o futuro nos coloca. Num contexto em que a globalização do séc. XXI se encontra em constante mutação, Portugal e Espanha têm a oportunidade de provar uma vez mais a sua capacidade de adaptação em domínios tão conexos como a economia, a ciência, a educação, a defesa, a cultura ou a energia, podendo fazer novamente a diferença na competição global. Tal como Magalhães e Elcano, não temos de temer o desconhecido. Devemos, isso sim, procurar a melhor maneira de ultrapassar os obstáculos, dispostos a partilhar de novo com o mundo tudo aquilo que aprendemos pelo caminho.



O Presidente da República Portuguesa,
Marcelo Rebelo de Sousa

Introducción

Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia y Pedro Seabra

La primera circunnavegación (1519-1522) representó para España y Portugal un logro innegable en su historia, tanto individual como compartida. Los motivos de este viaje fueron fundamentalmente económicos y comerciales, pero las condiciones necesarias para que se llevara a cabo se debieron principalmente a su liderazgo militar y, sobre todo, tecnológico en materia de cartografía y navegación, entonces presente en ambos países. Aparentemente condenados a una competencia innata por la proyección exterior en un mundo todavía en plena expansión, en virtud de las disposiciones del Tratado de Tordesillas de 1494, la circunnavegación solamente fue factible por la cooperación forzada entre españoles y portugueses: un portugués comienza dirigiendo la expedición, un español la termina. A todos los efectos, resultó ser un logro ibérico.

Así, los siglos XV y XVI que siguieron estuvieron marcados por las consecuencias de este viaje, desde la victoria sobre la inmensidad de los océanos hasta la implantación de múltiples conexiones geográficas entre todos los continentes, con la generación de nuevas redes de comunicación densas y complejas. Por tanto, la circunnavegación debe considerarse un momento clave, tanto para comprender el tamaño real del mundo como para configurar el planeta por primera vez como una unidad geográfica. El mundo ya no volvió a ser el mismo y quedó irremediabilmente interconectado.

Quinientos años después, el contexto es radicalmente distinto, para España y Portugal y en el mundo. Por un lado, los dos imperios se convirtieron en dos Estados-nación y, posteriormente, en dos Estados miembros de un proceso de integración supranacional. Por otro lado, el conjunto de transacciones transfronterizas amplias y multidimensionales que conforman la globalización depende de los frágiles instrumentos institucionales puestos a su disposición. La pandemia del COVID-19 representa solo el último gran desafío, con ramificaciones que plantean nuevas dudas generalizadas sobre la sostenibilidad del actual modelo de globalización.

En este contexto, España y Portugal destacan por estar especialmente expuestos a su entorno exterior. Aunque la geografía limita sus conexiones terrestres con el centro de Europa, ambos países han

demostrado un grado considerable de apertura al resto del mundo. Por ejemplo, los dos muestran credenciales sustanciales como proveedores proactivos de paz y seguridad global, y ambos profesan un compromiso perenne con el multilateralismo como medio para fortalecer su posición relativa frente a la comunidad internacional.

Se puede identificar un doble vacío en el análisis: en cuanto a la mejor manera de detallar la evolución y las especificidades de la globalización en todas sus facetas y en cuanto a cómo España y Portugal se han adaptado a este proceso a lo largo de su Historia. Reconociendo estas lagunas, proponemos avanzar en un ejercicio colectivo que explore los caminos autónomos, aunque paralelos, de inserción de España y Portugal en el contexto global.

En el marco de las celebraciones del V Centenario de la expedición de Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano, el Real Instituto Elcano (RIE) y el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Universitario de Lisboa (CEI-Iscte) se propusieron una reflexión sobre la relevancia de este acontecimiento para el proceso de globalización, sobre su evolución a lo largo de este tiempo y sobre el correspondiente papel de España y Portugal. Así, en febrero de 2020, se puso en marcha un proyecto multidisciplinar con el objetivo de publicar una obra sobre esta problemática.

Desde el principio, esta colaboración binacional pretendía ofrecer una perspectiva hispano-portuguesa, fomentando el intercambio de opiniones, pero también promoviendo una colaboración más estrecha entre los investigadores de ambos lados de la frontera. Dicho esto, el libro se produjo esencialmente durante la pandemia. Hasta el momento de su edición, los coordinadores de la obra no se han reunido en persona ni una sola vez y muchos de los autores no se conocen personalmente. Por lo tanto, ha sido un proceso difícil –fácil comparado con lo que la humanidad experimentó en los años 2020 y 2021–, pero que también nos abrió una ventana al mundo en días de confinamiento.

El objetivo principal del libro es analizar la situación y el papel de España y Portugal en el contexto de la globalización. La primera parte, considerada más histórica, pretende describir los procesos de globalización desde el siglo XVI hasta el XX, a partir de la primera circunnavegación. En este sentido, el capítulo 1, a cargo de John Elliott, se centra en el contexto en el que se desarrolló el viaje de Magallanes y Elcano. Aunque las semillas de la globalización ya habían sido antes plantadas, el viaje contribuyó, a todos los efectos, a acelerar y consolidar los cambios en curso, uniendo continentes tanto por tierra como por mar y acelerando el intercambio mundial de personas, bienes e ideas. En el capítulo 2, João

Paulo Oliveira e Costa y Juan Marchena Fernández argumentan, a su vez, que la circunnavegación desencadenó otra serie de efectos menos visibles, pero no menos relevantes para nuestra interpretación de las dinámicas mundiales posteriores, incluyendo los desarrollos de la presencia de España y Portugal en otras partes del globo, desde las Américas hasta África, pasando por el Pacífico. El capítulo 3, de Luís Nuno Rodrigues y Óscar J. Martín García, avanza hasta los siglos XIX y XX y reflexiona sobre el posicionamiento de los dos países en el sistema internacional hasta el final de la Guerra Fría y su integración en las estructuras políticas y de seguridad multilaterales contemporáneas, demostrando cómo la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las relaciones con África y América Latina prevalecieron en la redefinición de sus políticas exteriores.

A lo largo de estos siglos, la globalización ha cambiado sustancialmente, tanto en lo que se refiere a sus protagonistas (con el auge de Estados Unidos y, más recientemente, de China y otros emergentes) como en su naturaleza e intensidad. Es un fenómeno vivo y cambiante, y la globalización de hoy difiere de la de hace 500 años. Aunque no exista consenso sobre la forma de definirla en el plano teórico, el concepto se ha ido ampliando desde la conexión principalmente económica y entre Estados-nación a la introducción de otras dimensiones, como la cultural (en sentido amplio) y la militar, el surgimiento de organizaciones de carácter supranacional y de nuevos actores, la interconectividad social por el desarrollo tecnológico de las formas de comunicación y transporte, y, en última instancia, la profundización de los problemas y de la propia conciencia global de las sociedades actuales.

La segunda parte del libro se centra en explorar la inserción de Portugal y España en la globalización actual, con un estudio detallado de la proyección de ambos países en las esferas económica, militar y blanda. Para ello, recurrimos al Índice Elcano de Presencia Global, una herramienta desarrollada por el Real Instituto Elcano que tiene como objetivo cuantificar la proyección internacional de los países para observar las principales tendencias de sus procesos de internacionalización. El capítulo 4, redactado por Iliana Olivé, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro, comienza así por presentar una visión general de los principales objetivos de la política exterior de ambos países, seguida de un análisis de la presencia global de España y Portugal en términos de volumen y naturaleza, su perfil económico, militar y blando, así como sus respectivas distribuciones geográficas.

Los restantes capítulos pretenden destacar un conjunto de facetas en común, a saber: el papel de ambos países en planos específicos de la globalización; la orientación y el perfil geográfico de esa misma proyección; los aspectos institucionales que explican la naturaleza de la inserción exterior de ambos países; y las posibles perspectivas futuras en común. En este sentido, en el capítulo 5, Federico Steinberg y José Juan Ruiz analizan las principales características de la inserción de España y Portugal

en la economía mundial y destacan los retos que dificultan una mayor convergencia con el resto de la UE. Al mismo tiempo, ambos autores reflexionan sobre cómo puede reaccionar el proceso de integración europea ante la actual crisis económica generada por la pandemia del COVID-19 y cómo esto puede ayudar a transformar las economías de España y Portugal, haciéndolas menos vulnerables a futuros choques sistémicos.

En el capítulo 6, Félix Arteaga y Pedro Seabra se centran en la dimensión militar, concentrándose en mostrar cómo las políticas de defensa y organización militar de ambos países se ven afectadas por diferentes culturas estratégicas, aunque sigan estando fuertemente entrelazadas con importantes compromisos internacionales. La socialización de las estructuras clave a través de las instituciones de la OTAN, la UE y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ayuda a explicar las principales opciones en este ámbito, al tiempo que es posible mejorar las capacidades materiales necesarias para mantener el nivel de proyección exterior y encontrar oportunidades para una mayor cooperación en la consecución de objetivos mutuos.

Finalmente, en el capítulo 7, Ángel Badillo y Clara Carvalho se centran en la proyección blanda de España y Portugal, demostrando cómo los fuertes lazos culturales que ambos países mantienen con sus antiguas colonias, en paralelo a su instrumentalización a través de iniciativas multilaterales y su capitalización a través de dos lenguas de implantación global, han anclado una presencia oscilante, pero todavía significativa, en el mundo. Sin embargo, también destacan las posibilidades de reforzar la cooperación bilateral en estos ámbitos, lo que, a su vez, mejoraría la proyección exterior de España y Portugal.

Un ejercicio de esta magnitud no sería posible sin un amplio apoyo institucional y profesional. En primer lugar, debemos un agradecimiento especial a las dos instituciones que han nutrido y apoyado este proyecto desde su concepción inicial, el Real Instituto Elcano y el Centro de Estudios Internacionales. La intersección natural que se generó entre las líneas de investigación llevadas a cabo en cada país proporcionó el marco necesario para convocar y desarrollar un proyecto que abarcaba análisis en los ámbitos de la Historia, las Relaciones Internacionales o la Economía. En segundo lugar, para superar las dificultades inherentes al contexto pandémico, se organizaron tres reuniones a distancia entre todos los autores, el 20 de julio de 2020, el 11 de diciembre de 2020 y el 26 de febrero de 2021, que culminaron en un taller más amplio los días 1 y 2 de julio de 2021, con la presencia adicional de varios expertos que aportaron recomendaciones sobre la mejor manera de garantizar la cohesión y la calidad del libro. En este contexto, estamos en deuda con Pedro Aires Oliveira, Bruno Cardoso Reis, Andrés Malamud, Carlos Malamud, Áurea Moltó, Alexandra Pelucia, Nuno Lemos Pires, Charles Powell y José

Reis por aportar su tiempo y experiencia con valiosos comentarios a los primeros borradores de todos los capítulos. En tercer lugar, queremos agradecer a la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario de la expedición de la primera vuelta al mundo de Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano, al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y, muy particularmente, al Boletín Oficial del Estado, su apoyo en la publicación. A María Solanas su labor de enlace y coordinación; a María Solís su trabajo de diseño, y a María Dolores de Azategui, a Sofía Santos y a Ines M Ribeiro su imprescindible apoyo editorial, que nos ha permitido llevar a buen puerto una obra bilingüe tan exigente como ambiciosa. Por último, durante la elaboración de este trabajo, nos enfrentamos a la repentina muerte de John Elliott, colega, autor y referente ineludible en el área. La calidad final de este libro se beneficia directamente de sus valiosos conocimientos y experiencia, y esperamos poder hacer justicia al vasto cuerpo de investigación que nos deja. Estamos seguros de que él coincidiría en que si hemos conseguido allanar el camino para otros trabajos futuros que traten temas afines y amplíen aún más nuestros conocimientos sobre las peculiaridades de la proyección exterior de España y Portugal, habremos conseguido nuestro propósito original.

*A. España y Portugal
en perspectiva histórica*

Capítulo 1

Un mundo ibérico

John Elliott

El 8 de septiembre de 1522 la Victoria, capitaneada por Juan Sebastián Elcano, echó el ancla en el muelle de las Muelas de Sevilla y, al día siguiente, Elcano y 17 miembros de su tripulación desembarcaron tras un viaje épico que había comenzado 1.084 días antes y había recorrido 46.270 millas náuticas (85.700 kilómetros). La expedición había partido el 20 de septiembre de 1519 de Sanlúcar de Barrameda bajo el mando de Fernão de Magalhães, portugués de nacimiento y conocido por los españoles como Fernando de Magallanes. De las cinco naves que partieron, la Victoria fue la única que logró regresar, y Elcano y sus 17 tripulantes fueron los únicos supervivientes de los 260 o 270 hombres que habían zarpado en septiembre de 1519. Pero el capitán y su tripulación habían logrado una hazaña nunca antes intentada. Habían cruzado los océanos del mundo y circunnavegado el globo.

El viaje de Magallanes-Elcano ha sido considerado durante mucho tiempo, al menos por los europeos, como el inicio de una era de globalización que se ha acelerado en los últimos tres siglos y que ahora, en el XXI, ha creado un mundo cuyos ciudadanos están interconectados de innumerables maneras y a muchos niveles diferentes. “Vivimos en un mundo globalizado” es hoy en día una afirmación habitual, pero la creencia de que la globalización comenzó con Magallanes no es del todo correcta y, para entenderla plenamente, debemos situarla en su contexto histórico, al igual que la motivación que subyace al viaje.

La globalización suele equipararse a la modernidad y es habitual, al menos en el mundo occidental, situar los orígenes del mundo moderno –un mundo caracterizado por la investigación científica, el progreso tecnológico y una perspectiva predominantemente secular– en el siglo XV y en la sucesión de viajes de exploración y descubrimiento emprendidos, en particular, por navegantes portugueses y

españoles, que los llevaron más allá de los límites de la Europa continental y a un contacto cara a cara con las civilizaciones de África, América, la India, China y Extremo Oriente. Desde este punto de vista, Vasco da Gama, Colón y Magallanes, a pesar de sus residuales creencias y supuestos “medievales”, son los verdaderos fundadores del mundo moderno y globalizado.

Sin embargo, se trata de una interpretación eurocéntrica que destaca sobre todo la importancia del mar para conectar sociedades, tierras y pueblos separados geográficamente. En realidad, incluso antes de que Alejandro Magno dirigiera su ejército hacia Asia, las rutas terrestres ya habían facilitado las conexiones en vastas zonas de Eurasia. Se trataba de una región del mundo muy transitada, atravesada por rutas que se unían en paradas de caravanas y oasis. Las más famosas de estas rutas eran las “Rutas de la Seda”, nombre con el que se las conoce desde fines del siglo XIX. Estas rutas terrestres se complementaban con conexiones marítimas, aunque eran pueblos no europeos los que navegaban por el golfo Árabe, el océano Índico y el mar de la China Meridional.

Las rutas eran recorridas no sólo por mercaderes que traían sus sedas, especias y otras mercancías del sudeste asiático, la India y China para venderlas en Persia, Arabia o Venecia, sino también por eruditos y piadosos en busca de iluminación espiritual e intelectual. El contacto llevó a la interacción e influencia mutua, al encontrarse diferentes creencias religiosas, códigos sociales y formas de entender el gobierno, y leerse textos sagrados o seculares en regiones alejadas de su lugar de origen. Fue así como los grandes sistemas de creencias mundiales, el budismo, el hinduismo, el confucianismo, el judeocristianismo y el islam, se extendieron por Asia, adaptándose a diferentes entornos y modificándose mediante el diálogo continuo con otras creencias y tradiciones. La Edad Media, por tanto, fue una época en la que las confesiones en movimiento buscaban consolidar su dominio sobre las tribus y pueblos que habitaban las tierras a las que llegaban y alimentaban la ambición de una conversión global.

La conversión llevaba consigo las semillas de la coerción y la conquista, aunque la conquista no se limitaba al sueño de una evangelización mundial. Había motivaciones tanto seculares como espirituales. Bandidos a caballo recorrían Eurasia en busca de un botín fácil, mientras que las tribus nómadas se sucedían en un movimiento de conquista y asentamiento hacia el oeste que llevó, una oleada tras otra, a los límites de la Europa continental y luego a las costas del Mediterráneo y a la propia Europa. La conquista islámica medieval de la península Ibérica fue simultáneamente tribal y religiosa. La respuesta cristiana fue igualmente una lucha por la reconquista del territorio perdido, un movimiento hacia el sur desde la periferia norte de la península para el poblamiento de las tierras reconquistadas y un conflicto con los invasores del norte de África que llegó a denominarse “cruzada”. La combinación de conquista territorial y cruzada cristiana iba a tener profundas consecuencias no sólo para el futuro de España y Portugal, sino también para el de toda Europa. La esperanza de recuperar Jerusalén de manos de los musulmanes nunca se desvaneció.

El ataque mongol a Hungría y Polonia en 1241-1242 fue no menos trascendental en sus consecuencias que el avance del islam en Europa, y esto en un momento en que el papado se hallaba debilitado por su conflicto con el Emperador del Sacro Imperio. El papa Inocencio IV intentó en 1245 establecer un contacto directo con los mongoles, pero también publicó encíclicas ratificando la autoridad global de la Iglesia romana bajo el liderazgo papal. La expansión mundial en nombre de la fe cristiana se había asentado firmemente en la agenda europea, con el papado afirmando sus derechos sobre los pueblos paganos conocidos y también sobre los aún desconocidos, al tiempo que se mostraba dispuesto a actuar como árbitro en las disputas entre gobernantes y Estados europeos.

La creencia de que la globalización comenzó con Magallanes no es del todo correcta y, para entenderla plenamente, debemos situarla en su contexto histórico, al igual que la motivación que subyace al viaje.

Todo esto nos permite hablar de una Edad Media global mucho antes de que los primeros viajes marítimos europeos hicieran posible contemplar una globalización marítima distinta de la terrestre. Los aspectos globales de la civilización medieval también proporcionan el contexto necesario para comprender esta nueva forma de globalización que estaba surgiendo a finales del siglo XV. Europa ya había desarrollado una importante red de contactos con regiones lejanas del mundo no europeo; cada vez estaba menos ensimismada y poseía un conocimiento paulatinamente mayor, aunque todavía irregular, de los pueblos y tierras más allá de sus propias fronteras. Asimismo, al menos algunos europeos pensaban no sólo en la promoción del comercio con regiones distantes, sino también en la conquista territorial y en la extensión mundial de la fe y la práctica cristianas.

Entre esos europeos se encontraban dos pueblos que vivían en la franja occidental del continente, los portugueses y los “españoles”, nombre que se aplicaba crecientemente a los habitantes del resto de la península y, en particular, a los de Castilla y Andalucía. Ambos pueblos estaban hambrientos del oro del Sáhara y ambos acariciaban la idea de llevar su cruzada contra el islam a través del Mediterráneo y hasta las costas del norte de África. En 1415 una expedición portuguesa se apoderó de la ciudad de Ceuta, en Marruecos, y la Corona decidió conservarla como base para la conquista del reino árabe de Fez y como punto de acceso útil para las rutas comerciales del Mediterráneo.

Además, Ceuta tenía la ventaja de estar situada justo fuera de la región del norte de África tradicionalmente considerada como zona de interés de Castilla, y la rivalidad u hostilidad luso-castellana habría de ser un aspecto dominante en la historia de la expansión ultramarina de ambos países durante los tres siglos posteriores. Sin embargo, la ocupación y retención de Ceuta no condujo, como se esperaba, a grandes conquistas en las tierras de los bereberes, aunque tuvo la importancia simbólica de ser la primera base o enclave portugués permanente fuera del continente europeo. Su adquisición sirvió de acicate a los sectores de la sociedad portuguesa que ansiaban encontrar nuevas fuentes de riqueza más allá de los límites de su pequeño y marginado reino, y sugirió que Dios les había confiado a los portugueses una misión providencial de alcance global.

Los sectores de la sociedad portuguesa que buscaban nuevas fuentes de riqueza incluían comerciantes residentes en Lisboa y en las ciudades portuarias al borde del Atlántico, así como miembros de la pequeña nobleza, duramente afectados por las dificultades financieras, económicas y políticas a las que se había enfrentado Portugal durante la segunda mitad del siglo XIV. Las islas Canarias, las Azores y Madeira habían sido descubiertas o avistadas por navegantes europeos a lo largo de ese siglo y podían ofrecer a nobles empobrecidos o a *fidalgos* la posibilidad de adquirir el señorío sobre tierras que pudieran utilizarse para el cultivo de maíz y otras cosechas remunerativas. Sus habitantes paganos también podían ser capturados en el curso de una “guerra justa” y enviados para su venta en el mercado de esclavizados de Lisboa. La Corona portuguesa, por su parte, estaba ávida de nuevas fuentes de ingresos, mientras que los príncipes de la nueva dinastía Avis —el más famoso de los cuales fue el infante Enrique el Navegante (1394-1460)— tenían sus propias ambiciones personales para ganar poder, riqueza y gloria en el norte de África y las islas del Atlántico.

En 1444, después de que un miembro de la casa del infante obtuviera una licencia comercial de la Corona portuguesa, 26 barcos partieron de Lisboa, el Algarve y Madeira para comerciar y realizar incursiones en la costa de África Occidental. Este fue el comienzo del gran movimiento de expansión

ultramarina del siglo XV, que comenzó con el establecimiento de *feitorias* portuguesas o enclaves para el comercio e incursiones militares. También los castellanos se desplazaron hacia el oeste y el sur. En la década de 1470 se habían adelantado ya a los portugueses al hacerse con el control de las Canarias, donde, con la ayuda de financieros genoveses, comenzaron a extender el cultivo de lo que se convertiría en uno de los principales y más lucrativos cultivos del mundo atlántico: el azúcar. Los portugueses, por su parte, tras haber perdido frente a Castilla en las Canarias, habían colonizado las Azores y Madeira, y se estaban asentando en las islas de Cabo Verde, avistadas por primera vez hacia 1460. También exploraron y sondearon la Alta Guinea y, en la década de 1480, tuvieron una cálida acogida cuando se encontraron con el gran reino del Kongo. En 1491 su gobernante se convirtió al cristianismo y fue bautizado como rey João I en honor al monarca portugués João II. Esto marcó el inicio de una importante alianza entre Portugal y un sistema político africano relativamente centralizado, que los portugueses trataron como un reino independiente y soberano de igual categoría que el suyo. Mientras los misioneros portugueses se embarcaban en una tarea de conversión masiva, los jóvenes nobles “kongoleños” eran enviados a educarse a Lisboa. Como resultado de estos intercambios, los cuales, en caso de necesidad, eran respaldados por el poder militar portugués, la vida espiritual y cultural del Kongo quedó bajo una fuerte influencia portuguesa. Los colmillos de marfil tallados, los tejidos y otros objetos kongoleños, que eran muy apreciados como objetos exóticos en Portugal, adquirieron a su vez características híbridas, ya que se diseñaron para satisfacer los gustos portugueses y europeos.

La globalización marítima como fenómeno cultural ya estaba en marcha cuando una expedición portuguesa dobló el cabo de Buena Esperanza en 1487-1488. Esta hazaña de la navegación, que fue posible gracias a los avances en la tecnología náutica que condujeron a la invención de la *caravela latina*, reveló que se podía llegar a la India, a las islas de las Especias o Molucas y al Lejano Oriente navegando hacia el este a través del golfo de Arabia y hacia el océano Índico en lugar de viajar hacia el oeste a través del Atlántico. Esta posibilidad se hizo realidad cuando Vasco da Gama llegó a la costa de Malabar, en la India occidental, en 1498. Ahora se abriría el camino para la ocupación de Goa por Afonso de Albuquerque en 1510. Goa, con un puerto fácilmente defendible, se convertiría en la capital del *Estado da Índia* portugués y en una importante base marítima desde la que Albuquerque pudo avanzar para capturar Malaca, en el lado occidental de la península de Malasia y, de esta manera, hallar la clave del comercio con las Molucas y Asia Oriental.

Ya a mediados del siglo XV, la Corona portuguesa se había dado cuenta de la necesidad de legitimar ante la comunidad internacional europea la ocupación de las tierras o islas recién descubiertas que planeaba tomar y colonizar. Por ello, se dirigió al papado, como árbitro de la cristiandad, para que autorizara las pretensiones de Portugal frente a las de cualquier competidor potencial y, especialmente, Castilla. En 1455 obtuvo la primera de una serie de bulas papales, que confirmaba su derecho exclusivo de conquista en todos los territorios al sur del cabo Bojador y prohibía a los súbditos de otros gobernantes cristianos entrar en la región. Mientras João II trataba de imponer su monopolio, los marineros castellanos y andaluces se enfrentaban a los barcos portugueses en aguas de África Occidental y, entre 1475 y 1479, las dos potencias estuvieron en guerra por la sucesión al trono de Castilla.

Una vez asegurada la permanencia de Isabel en el trono, ella y Fernando pudieron centrar su atención no sólo en la culminación de la Reconquista de Granada, sino también en el desafío que suponían los intentos de Portugal de convertir el Atlántico africano en un *mare clausum*. El desafío se hizo más urgente cuando se hizo evidente que, tras el éxito de Vasco da Gama al llegar a la India en 1498, los portugueses estaban ahora en condiciones de convertirse en dueños de las Molucas y de las rutas comerciales hacia Oriente. La respuesta de los Reyes Católicos fue patrocinar el aparentemente descabellado proyecto de Colón de llegar a Asia por el oeste. El regreso triunfal de Colón en

1493 hizo imprescindible definir las respectivas esferas de interés de Castilla y Portugal. *Inter Caetera* (1493), la tercera de las bulas del Papa Alejandro VI en apoyo de las reivindicaciones de Castilla sobre el Atlántico, trazó una línea divisoria norte-sur a 100 leguas al oeste de las Azores. El Tratado de Tordesillas, negociado en 1494 entre los monarcas de los dos países, rediseñó la línea y la situó a 370 leguas al oeste de las Azores y Cabo Verde. El efecto que se pretendía conseguir con este tratado era otorgar a los portugueses derechos de monopolio sobre África, la ruta hacia la India y, como se vio después, Brasil, al tiempo que se reconocía el derecho exclusivo de Castilla sobre los territorios que un día se convertirían en su Imperio de las Indias.

El intento de convertir los océanos del mundo en un monopolio ibérico indignó inevitablemente a otros gobernantes europeos que no tenían intención de aceptar lo acordado bilateralmente entre las dos potencias ibéricas. Tordesillas tampoco puso fin a la rivalidad entre Castilla y Portugal. Ambos tenían los ojos puestos en las Molucas. Por ello, Carlos de Gante, ahora gobernante de Castilla y a punto de convertirse en el emperador Carlos V, dio una cálida bienvenida a Magallanes, cuyo soberano había rechazado su oferta de retomar el plan de Colón, abortado, de llegar a Asia navegando hacia el oeste, alegando que el monopolio portugués del comercio con Asia ya no lo hacía necesario. Cuando Elcano regresó con éxito a España después de circunnavegar el globo, el acceso a la pimienta y las especias del Lejano Oriente volvió a ser la manzana de la discordia entre las dos potencias. Sin embargo, en 1529, mediante el Tratado de Zaragoza, Carlos, ahora gobernante de una amplia zona de América Central tras la conquista del Imperio Azteca por Hernán Cortés entre 1519 y 1521, vendió sus derechos sobre las Molucas a su cuñado portugués João III por 350.000 ducados.

En retrospectiva, resulta evidente que la rivalidad entre castellanos y portugueses a finales del siglo XV y principios del XVI contribuyó en gran medida a acelerar lo que de otro modo habría sido un proceso más lento de expansión europea en ultramar. Se trataba de una carrera espacial cuyo objetivo era el dominio de los océanos del mundo. Por supuesto, ese dominio era impracticable, pero la combinación de las rivalidades y ambiciones de los Estados europeos con los avances de la tecnología náutica y las extraordinarias hazañas de la navegación abrió el camino para la creación de los primeros imperios europeos de ultramar, el portugués y el castellano. En 1580 estos dos imperios se unirían bajo un solo gobernante, el hijo de Carlos I, Felipe II de España, y durante los 60 años de la unión de las Coronas hubo momentos en los que parecía que los sueños de monarquía universal planteados en los círculos imperiales en los primeros años del reinado de Carlos I podrían hacerse realidad. Aunque tales sueños se vieron frustrados por la oposición de Francia y por los adalides del protestantismo de la post-Reforma, la República de los Países Bajos e Inglaterra, el viaje de Elcano contribuyó a que los europeos adquirieran la convicción de que tenían derecho a convertirse en dueños del mundo.

Su conocimiento de este mundo se había ampliado enormemente durante las dos décadas transcurridas entre el primer viaje de Colón y la circunnavegación del globo por parte de Elcano. Los cuatro viajes de Colón no sólo habían revelado la existencia del Caribe y sus islas, sino también la de una gran masa de tierra al oeste y al sur, Tierra Firme, que esperaba ser explorada. En 1513, Vasco Núñez de Balboa forzó su paso a través de las selvas del istmo de Panamá y se convirtió en el primer europeo que posó sus ojos en un océano, el mar del Sur, del que tomó posesión formal en nombre de los monarcas españoles. Este mar sería rebautizado como El Pacífico después de que Magallanes, tras desafiar feroces tormentas en su paso por el estrecho que lleva su nombre, navegara hacia las aguas más sosegadas de un océano que superaba ampliamente en tamaño al Atlántico.

Ese océano, sin embargo, suponía una barrera a la comunicación directa y regular entre la península Ibérica y Catay, con la que Colón había soñado. Aparte de la ausencia de instrumentos apropiados

para medir la longitud y otros aspectos de la navegación, los vientos alisios del sureste hacían imposible el tornaviaje. Si había de lograrse alguna vez la comunicación, esta solamente podía ser a través de un continente americano cuyo carácter y dimensiones eran aún en gran medida desconocidos y mediante el establecimiento de una base accesible en el Pacífico a la que se pudiera llegar aprovechando sus corrientes nororientales. No fue hasta la década de 1560 que España logró la base que le permitiría convertir el Pacífico en un “lago español”, momento de la ocupación española de las principales islas del archipiélago filipino y de la fundación de Manila, en 1571, por Miguel López de Legazpi, como ciudad portuaria en la isla de Luzón. Pero ese eslabón vital en la cadena de enlaces marítimos con China, Japón y el sudeste asiático no se hubiese producido si los españoles no se hubieran hecho previamente dueños de las vastas regiones centrales y meridionales de la masa continental americana.

Este dominio se produjo en las décadas de 1520 y 1530 en un rápido proceso de conquista y colonización que se inició con el derrocamiento por la fuerza expedicionaria de Hernán Cortés y sus aliados indígenas del imperio mexica de Moctezuma en 1519-1521. En la segunda de sus famosas Cartas de Relación, Cortés informó al recién elegido emperador del Sacro Imperio, Carlos V, de que la tierra que había conquistado o estaba a punto de conquistar era de tal tamaño, diversidad y riqueza que “se puede intitular de nuevo emperador de ella, y con título y no menos mérito que el de Alemaña, que por la gracia de Dios Vuestra Sacra Majestad posee”. La idea de Cortés acerca del destino imperial de España se confirmó 10 años más tarde cuando Pizarro, a imitación de su paisano extremeño, conquistó el Perú.

La conquista española de México y Perú, junto con el asentamiento portugués en las regiones costeras del norte de Brasil, sentó las bases para la dominación y explotación ibérica del centro y sur de América. De forma más inmediata, incorporó todo un nuevo mundo a una cosmografía europea que hasta entonces se había limitado a la propia Europa, África, Asia Central y Meridional y el Extremo Oriente. Había nuevas tierras, nuevos pueblos y nuevos recursos cuya existencia los europeos desconocían por completo antes de 1492. Su descubrimiento por parte de los europeos planteó difíciles cuestiones teológicas e intelectuales que ocuparían a generaciones de clérigos y sabios. Se suponía que los musulmanes y los fieles de otras religiones habían estado expuestos, de un modo u otro, al Evangelio cristiano, pero le habían dado la espalda. Los habitantes de las Américas, en cambio, parecían no haber oído nunca la predicación del Evangelio. ¿Cómo pudo Dios dejar que esto ocurriera y cómo se podía instruir en los rudimentos del cristianismo e introducir las nociones europeas de civismo a pueblos cuyo grado de racionalidad era objeto de enconados debates? Esto, a su vez, planteaba importantes cuestiones sobre el trato que debían recibir de sus nuevos amos europeos: como esclavizados o como súbditos y, sobre todo, como almas que debían ser salvadas.

Los europeos tardarían mucho tiempo en dar respuestas satisfactorias a los retos que planteaba la necesidad de incorporar América a su visión del mundo. Pero esa cosmovisión se había transformado no sólo por el descubrimiento de América, sino también por el viaje de Magallanes-Elcano. Los europeos se veían ahora obligados a pensar de forma global, y la creciente popularidad de los globos terráqueos daba buena fe de ello. En 1566 Carlos de Borja, hijo de san Francisco de Borja, escribió a su padre para agradecerle el regalo de un globo terráqueo: “Antes de verlo no me había dado cuenta de lo pequeño que es el mundo”. No obstante, aunque el mundo se revelara ahora tan pequeño, cabe preguntarse hasta qué punto, y de qué manera, sus distintas partes estaban de hecho conectadas entre sí cuando Carlos de Borja escribió su carta de agradecimiento.

Como es sabido, el aislamiento de América hasta los primeros contactos europeos dejó a sus habitantes expuestos, con consecuencias catastróficas, a las enfermedades y epidemias que, al menos

hasta cierto punto, habían inmunizado a las poblaciones de Europa y Asia contra algunos de sus efectos más devastadores. La globalización de los pueblos del mundo trajo consigo la globalización de sus enfermedades. Sin embargo, el creciente número de contactos también produjo efectos más positivos, en forma de un mayor número de relaciones interpersonales e interraciales, la transferencia de costumbres e ideas y el intercambio internacional de mercancías, tanto antiguas como nuevas.

Entre estas mercancías, los metales preciosos tuvieron una gran prioridad. Los europeos llevaban siglos sedientos de oro y plata. Fue el deseo de acceder al comercio de oro del Sáhara lo que había despertado su interés por el norte de África, y fue dicha sed de oro la que llevó a los conquistadores a arriesgarse en las lejanas costas del Atlántico a peligros y penurias inimaginables. Los metales preciosos no sólo eran muy demandados en Europa para transacciones internas e internacionales y con fines ornamentales, sino que sin un suministro asequible de oro y plata era imposible adquirir cantidades suficientes de especias y otros lujos de una Asia con la que Europa tenía un déficit permanente en su balanza comercial.

La ayuda llegó del nuevo imperio español de las Indias. Pronto se hizo evidente que los conquistadores habían tropezado con un mundo de fabulosas riquezas. En los ríos de La Española se encontró oro de placer, pero fue en la tierra firme americana donde se empezaron a extraer grandes cantidades de oro y aún más de plata. En 1545 se encontró una gran montaña de plata, el Cerro Rico, en los altos Andes de Potosí, y en 1546 y años posteriores se encontraron ricos yacimientos de plata en el norte de México. El reto consistía entonces en explotar las minas y enviar la plata a España. A mediados del siglo XVI el sistema comercial español en el Atlántico adquirió su forma definitiva con la organización de la Carrera de Indias, que consistía en el envío anual desde Sevilla de dos flotas en convoy con protección armada, una en primavera hacia Nueva España y otra en agosto hacia el istmo de Panamá. Las flotas combinadas que transportaban la plata y otros productos americanos volvían a casa desde La Habana el otoño siguiente.

El suministro anual regular de plata americana, del que el monarca tenía derecho a tomar una quinta parte (el “quinto”), transformó las finanzas de la Corona. Con las remesas de plata de las minas mexicanas y peruanas aseguradas, Felipe II pudo negociar préstamos con la banca europea y, especialmente, con sus financieros alemanes y genoveses, avalados con las remesas que se esperaba que llegaran a Sevilla en la flota del año siguiente desde La Habana. Con base en este crédito, Felipe pudo pagar los ejércitos que dieron a la España de finales del siglo XVI su hegemonía europea. Pero gran parte de la plata registrada en la Casa de Contratación de Sevilla, junto con cantidades indefinidas de plata de contrabando, se destinó a particulares y, concretamente, a mercaderes con fines comerciales y de inversión en la Carrera de Indias. Esta mayor disponibilidad aceleró inevitablemente el movimiento de plata desde Europa hacia Asia y Extremo Oriente para satisfacer la insaciable demanda europea de productos asiáticos. Se puede considerar que este movimiento marcó una etapa temprana en la globalización de una mercancía de alto valor y trajo consigo el correspondiente y masivo aumento del comercio intercontinental. Sin embargo, se podría argumentar que la globalización en el sentido pleno del término no comenzó hasta la incorporación de Filipinas al Imperio de las Indias de España.

Dicha incorporación comenzó *de facto* con el viaje de regreso de Andrés de Urdaneta en 1565 desde Manila a Acapulco, en la costa occidental de México. A partir de 1573 la navegación anual de los galeones de Manila, siguiendo la ruta iniciada por Urdaneta, unió el virreinato de Nueva España con Filipinas e hizo que América y el Lejano Oriente estuvieran comunicados regularmente. Las comunidades de mercaderes chinos y japoneses residentes en Manila se encargaron de organizar el envío de plata americana, junto con productos europeos, mexicanos y peruanos, a China y Japón. Estos dos

países, junto con los diversos Estados indios, eran también el lugar de destino final de gran parte de la plata que tomaba la ruta alternativa hacia el Lejano Oriente a través del comercio asiático de Portugal por el océano Índico.

Con la plata extraída de las minas americanas siendo desviada regularmente hacia el oeste a Asia, así como hacia el este, en dirección a Europa, el peso de a ocho acuñado en Potosí, y estampado con el escudo real, se convirtió en una divisa global. Sin embargo, la globalización supuso mucho más que la circulación mundial de plata y otras mercancías. Implicó el movimiento de un número creciente de personas, ya sea de forma voluntaria, al partir hacia ultramar con la esperanza de una vida mejor, o involuntaria, como esclavizados africanos transportados a Europa y América, o como funcionarios reales enviados a cargos en ultramar –como es el caso de Rodrigo de Vivero y Velasco, un criollo mexicano criado en España, que viajó más lejos de lo que hubiera esperado cuando naufragó frente a la costa de Japón en 1609 en su viaje de regreso al virreinato mexicano al terminar su mandato como gobernador interino de Filipinas–.

El aumento de los viajes personales trajo consigo un incremento de los contactos y relaciones individuales, nuevas formas de comunicación mundial –incluida la circulación de libros– y un continuo intercambio de información e ideas. Vivero y Velasco aprovechó su naufragio escribiendo para Felipe III un extenso informe sobre Japón, país que ya era bien conocido por los comerciantes y misioneros portugueses. Informó de que el emperador japonés se sorprendió de la variedad de colores con los que los españoles elegían vestirse y de sus constantes cambios de ropa, en fuerte contraste con el sobrio atuendo japonés que no había cambiado de estilo a lo largo de 1.000 años.

Todos estos contactos cambiaron inevitablemente las actitudes e influyeron en el comportamiento. Los soldados o colonos portugueses en África y en el *Estado da Índia* eran propensos a adoptar costumbres nativas y a entablar relaciones con mujeres de las regiones en las que se encontraban. Lo mismo ocurría con los españoles en América, que forzaban a las mujeres indígenas o africanas a mantener relaciones sexuales, o bien establecían uniones más o menos voluntarias que podían acabar en matrimonio. El resultado de tales relaciones fue una población en rápido crecimiento en los virreinos americanos de mestizos o mulatos, que se movían entre diferentes mundos y tomaban los hábitos, creencias y prácticas (como las médicas) de las mujeres en cuyos hogares normalmente se les criaba.

La globalización, por tanto, produjo hibridación y en ningún lugar fue más evidente esta mezcla cultural que en el campo de las creencias religiosas y los rituales. El desafío que representó el descubrimiento de las vastas poblaciones del Nuevo Mundo que vivían en total ignorancia del cristianismo y se entregaban a lo que los europeos consideraban prácticas abominables, dio un nuevo impulso a la misión evangelizadora de la Iglesia romana. La tarea de conversión fue asumida en primera instancia por las órdenes religiosas tradicionales –franciscanos, dominicos y agustinos–, a las que se unió más tarde la nueva orden de los jesuitas, que competía con ellas por la salvación de las almas. Los jesuitas, en particular, se transformaron en una orden religiosa global con un interés especial en la cristianización de China y Japón. Pero al emprender su tarea se encontraron con el mismo dilema que sus predecesores en América: hasta qué punto era necesario adaptar las creencias y los rituales cristianos a los sistemas de creencias predominantes de sus potenciales conversos para llevar a cabo una conversión que fuera algo más que una mera conversión nominal.

Este problema de adaptación a la cultura local provocó amargas disputas entre las distintas órdenes y un feroz ataque a los jesuitas –que se mostraron especialmente flexibles en China–. La airada controversia sobre los “ritos chinos” entre los dominicos y los jesuitas ilustra claramente las tensiones

provocadas por la globalización de la Iglesia romana. En América, donde disfrutaba de un monopolio que no poseía en otras partes del mundo no europeo, la Iglesia vivió tensiones similares. Los pueblos indígenas sometidos al proceso de evangelización desarrollaron sus propias respuestas a las formas de doctrina y práctica, a veces contrapuestas, que los misioneros y el clero trataron de inculcarles, seleccionando aquellos aspectos más cercanos a su propia cultura y que se adaptaban mejor a sus necesidades. La consecuencia fue el desarrollo de formas híbridas y a menudo creativas de doctrina y culto, que inevitablemente se desviaban del cristianismo “puro” que Roma aspiraba a inculcar en todo el mundo.

Sin embargo, al mismo tiempo que Roma intentaba hacer del cristianismo una religión mundial, la unidad cristiana se fragmentaba en Europa. Los movimientos internos de reforma dentro de la Iglesia se vieron acompañados por movimientos cismáticos, como el anabaptismo, el luteranismo y el calvinismo, que rechazaban la supremacía papal y elaboraban sus propias formas de doctrina y culto. La expansión del protestantismo por el norte y muchas regiones centrales de Europa no sólo obligó a Roma a poner orden en su propia casa eliminando abusos y redefiniendo la doctrina, sino que transformó la escena diplomática y política europea. Las nuevas religiones trascendían las relaciones internacionales tradicionales y su llegada dividió a Europa en bandos opuestos.

Cuando el contagio del luteranismo dio señales de extenderse a España y Felipe II se enfrentó a una revuelta de sus súbditos en los Países Bajos inspirada en el protestantismo, asumió el manto de defensor europeo de Roma y de la ortodoxia religiosa. Francia estaba ahora desgarrada por guerras de religión y la Inglaterra de Isabel I estaba dando forma a su propia variedad de protestantismo tras el fracaso de María Tudor en restaurar el país a la obediencia permanente a Roma. Mientras tanto, los rebeldes holandeses rechazaron con éxito los intentos españoles de reconquista y se embarcaron en el gran experimento de transformar los Países Bajos del norte en una república neerlandesa independiente, tolerante y protestante. Al acudir los ingleses en ayuda de los holandeses en su combate por liberarse del dominio español, la lucha se extendió a las aguas del Atlántico y más allá.

En diciembre de 1577, con apoyo real clandestino, el corsario inglés Francis Drake zarpó del puerto de Plymouth al mando de una flota de cinco barcos. A bordo de su buque insignia, el *Golden Hind*, llevaba un mapa del mundo obtenido en Portugal y tres libros sobre navegación, uno de ellos un relato del épico viaje de Magallanes y Elcano. Al descender por la costa brasileña, el *Golden Hind* logró rodear el estrecho de Magallanes y Drake, como Magallanes antes que él, se adentró en las aguas más tranquilas del Pacífico. Siempre en busca de botín, subió la costa de Chile y se hizo con una fabulosa presa tras perseguir y capturar un barco español que había zarpado del puerto del Callao cargado de plata y oro. Su objetivo era ahora volver a casa sano y salvo con su botín. Tras saquear un pequeño puerto mexicano, decidió regresar a casa por la ruta del Pacífico, pero tomando un rumbo más noroccidental que el de Elcano. Llegó a la costa de California, cerca de la actual San Francisco, y puso rumbo a las Molucas. Después, navegando al sur de Java, cruzó el océano Índico y, tras doblar el cabo de Buena Esperanza y aprovisionarse en la costa de Sierra Leona, llegó triunfalmente a Plymouth a finales de septiembre de 1580. De vuelta a Inglaterra, fue llamado a Londres para entregar su botín a la Reina en persona. El *Golden Hind* de Drake, al igual que la Victoria de Elcano, fue el único barco que completó el viaje de ida y vuelta entre los que habían partido originalmente. Fue una hazaña marítima extraordinaria que convirtió a Drake no sólo en un héroe nacional, sino también en un héroe de todo el mundo protestante. La hazaña, sin embargo, acercó a Inglaterra y España a la guerra abierta.

Las rapiñas de Drake a lo largo de la costa del Pacífico de América fueron un indicador temprano de que los conflictos europeos tenían implicaciones globales, aunque la plena asunción de este hecho

llevaría aún un tiempo. En efecto, frente a la Inglaterra de Isabel y una naciente República de los Países Bajos, la España de Felipe II podía desplegar un poder abrumador. Pero para reasegurarse por completo, Felipe ordenó la construcción de fortalezas y la mejora de las defensas en puntos vulnerables de la costa americana como el puerto de Cartagena. En 1580, además, su alcance global se vio enormemente potenciado por la unión de las Coronas española y portuguesa en su persona. Ahora era el gobernante del imperio de ultramar de Portugal, así como del suyo propio, y la unión trajo consigo la acumulación de poder naval en forma de más astilleros, marineros cualificados, una gran flota mercante y 12 galeones de combate.

Sin embargo, el aumento de su fortaleza implicó una mayor vulnerabilidad. La adquisición del *Estado da Índia* y Brasil podía significar más riqueza, pero también más responsabilidades y obligaciones, y especialmente la necesidad de defender del ataque a las posesiones recién adquiridas por el Rey. Ahora que la Corona portuguesa estaba unida a la española, los holandeses no tenían ningún reparo en invadir tanto las posesiones portuguesas como las españolas de ultramar. En las décadas de 1580 y 1590 hubo que enviar tres expediciones desde Filipinas a las Molucas para apoyar a los portugueses y sus aliados indígenas contra las incursiones holandesas y los ataques de gobernantes locales. A pesar de estos esfuerzos, en la tercera década del siglo XVII los portugueses habían sido expulsados de las Molucas. Los costes que suponía la protección de los territorios de ultramar, lejanos y distantes, no podían sostenerse indefinidamente. Las exigencias de la defensa global en las últimas décadas del siglo XVI y en las primeras del XVII dejaban entrever esa sobreextensión del imperio que iba a minar cada vez más el poder y los recursos españoles a lo largo del siglo y a abrir el mundo a sus rivales.

Fueron los holandeses e ingleses, como enemigos confirmados de España, quienes tomaron la delantera. La lección que España y Portugal enseñaron al resto de Europa en el siglo XVI fue que la combinación del comercio marítimo de larga distancia y la ocupación y colonización de territorios de ultramar podían aumentar enormemente el poder y los recursos de los Estados. Los holandeses y los ingleses, en particular, aprendieron rápidamente y demostraron ser capaces, al menos en algunos aspectos, de mejorar el modelo ibérico. El sistema de sociedades anónimas promovido por las Compañías de las Indias Orientales holandesa e inglesa, ambas fundadas en la primera década del siglo XVII, demostró ser un sistema más eficaz y flexible para la organización del comercio de ultramar que el sistema de monopolios patrocinado por la Corona adoptado para el comercio atlántico y asiático con base en Sevilla y Lisboa.

A medida que los enemigos y rivales de España irrumpían en las redes comerciales que las dos potencias ibéricas se habían reservado para sí mismas y comenzaban a fundar sus propias colonias en regiones sobre las que Madrid y Lisboa reclamaban derechos exclusivos, los gobernantes y sus ministros se vieron cada vez más obligados a mirar más allá de Europa y a pensar en términos globales. A principios de la década de 1620, por ejemplo, los holandeses, cuya guerra con España se había reanudado en 1621 tras la expiración de una tregua de 12 años, se interesaron por arrebatar a los portugueses el control de la región productora de azúcar del norte de Brasil. El Conde-Duque de Olivares, como primer ministro de Felipe IV, tuvo entonces que considerar, mientras estudiaba sus mapas, las opciones que se le presentaban en un momento en el que también se enfrentaba a fuertes

Aunque el proceso de globalización comenzó antes que los descubrimientos portugueses y españoles, dichos viajes lo aceleraron y magnificaron, y a partir de entonces se unieron los continentes por mar y tierra y se facilitó e incrementó enormemente el intercambio mundial de personas, mercancías e ideas.

compromisos en Europa Central en apoyo de la rama vienesa de la dinastía de los Habsburgo. ¿Sería más eficaz concentrar el peso del poder y los recursos españoles en la guerra en los Países Bajos o desviar una parte importante de esos recursos para frenar las actividades de ultramar de los holandeses –actividades que les estaban proporcionando los medios para frenar y hacer retroceder al Ejército de Flandes–? Además, tenía que considerar el impacto sobre Portugal y la todavía frágil unión de las Coronas si no hacía nada por ayudar a salvar Brasil de los holandeses. Al final, una fuerza expedicionaria conjunta de españoles y portugueses enviada a Pernambuco desalojó con éxito a los holandeses en 1625, pero a los pocos años volvieron, y esta vez no iba a haber tregua. Cuando los portugueses recuperaron finalmente Brasil, el logro fue de un Portugal que volvía a ser un Estado soberano independiente tras la exitosa rebelión en 1640 contra el gobierno de Felipe IV y la disolución de la unión de 60 años con España.

Con el poder español en visible retroceso durante las décadas centrales del siglo XVII, se estaba produciendo una profunda transformación. Un mundo anteriormente ibérico se estaba transformando en un mundo europeo a medida que se sumaban nuevas redes de comercio marítimo a las antiguas y que Estados competidores fundaban nuevas colonias de ultramar, como en América del Norte, o se anexionaban islas y territorios en Asia y el Caribe que habían sido apenas colonizados por los españoles y portugueses o que ya no podían ser defendidos.

A pesar de los designios colonizadores e imperiales de los Estados europeos rivales, tanto el imperio español como el portugués demostraron ser notablemente resistentes ante la adversidad y se mostraron como grandes supervivientes. El imperio de ultramar de España duró hasta el siglo XIX y el de Portugal hasta las últimas décadas del XX. La longevidad de estos imperios se explica con muy diversos factores. Las elites con fuertes intereses creados vieron más ventajoso mantener el *statu quo* que correr el riesgo de rebeliones indígenas o de esclavizados que amenazaran con derribar el orden establecido. A lo largo de los siglos, la lengua, la ley, la religión y la cultura compartidas habían creado un sentimiento de comunidad y fomentado la lealtad a una Corona lejana, que a su vez era capaz de demostrar cierta capacidad de respuesta ante las demandas de sus súbditos de ultramar.

Las nuevas potencias imperiales –británicos, holandeses y franceses– aún necesitaban tiempo para echar raíces sólidas y, como recién llegados, cometieron errores que España y Portugal habían aprendido a evitar. Pero la recompensa era inmensa. No es de extrañar que la historia de los Estados europeos del siglo XVIII se viera eclipsada por la lucha entre las potencias europeas por el imperio de ultramar en Norteamérica y Asia y el dominio del comercio mundial. A finales de siglo, los británicos se habían convertido en los vencedores de esta batalla. Aunque habían perdido la mayor parte de sus colonias en Norteamérica, en compensación la Compañía de las Indias Orientales los había convertido en gobernantes del subcontinente indio, y el desembarco en Australia del capitán James Cook en 1769 había abierto a los británicos un continente que hasta entonces había sido en gran medida *terra incognita* en los mapas europeos.

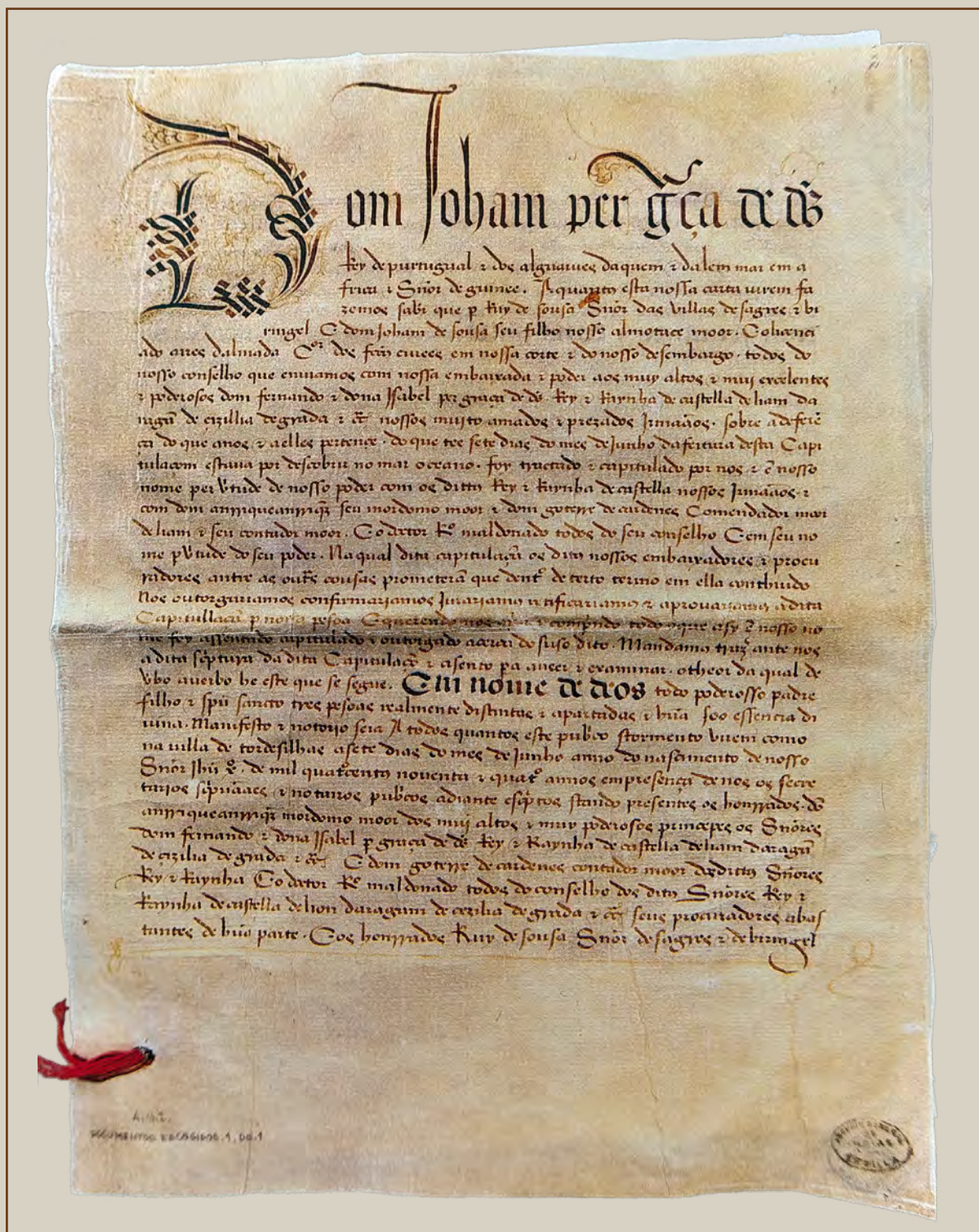
A finales del siglo XVIII y del XIX, la superioridad tecnológica y la potencia de fuego habían convertido a los europeos, al menos en apariencia, en los amos del mundo. Con el dominio llegó la arrogancia, la arrogancia del imperio. Los europeos daban por sentada la superioridad de su propia civilización y se veían a sí mismos aportando sus beneficios a los pueblos inferiores del mundo, en forma de avances tecnológicos y de sus propios valores religiosos y culturales. No todos pensaban así y, frente a esta actitud arrogante, nacía también un fuerte sentimiento de culpabilidad. Se era consciente de que la llegada de los europeos había trastornado fatalmente los modos de vida tradicionales y había destruido sociedades ancestrales en nombre del progreso. Al fin y al cabo, bastaba con ver el Tahití de Gauguin

para darse cuenta de que algo había ido muy mal. La explotación había primado con demasiada frecuencia sobre el deseo de compartir lo mejor que el mundo occidental podía ofrecer.

Inevitablemente, el dominio occidental, ya fuera político, comercial o industrial, no podía mantenerse indefinidamente. En el siglo XX las sociedades que habían aprendido a utilizar las armas de Occidente para liberarse de sus garras se resistían cada vez más a él, mientras que las pretensiones occidentales de una superioridad innata eran simultáneamente subvertidas desde dentro. En la segunda mitad del siglo, el imperio, al menos en su forma más antigua y burda, estaba en plena retirada en todo el mundo. Después de todo, había muchos caminos hacia la modernidad y no todos apuntaban en la misma dirección.

Sin embargo, no había vuelta atrás en el proceso de globalización que comenzó mucho antes que los viajes de descubrimiento portugueses y españoles, aunque dichos viajes lo aceleraran y magnificaran. El proceso, a partir del siglo XV, unió los continentes tanto por mar como por tierra y facilitó e incrementó enormemente el intercambio mundial de personas, mercancías e ideas.

La intensificación de las comunicaciones ha sido la principal causa del cambio global y, en los últimos años, se ha producido un nuevo salto al acelerarse de nuevo la velocidad de las comunicaciones gracias a la bien llamada *world-wide web*. Con una intercomunicación virtualmente instantánea, los pueblos del mundo se han acercado aún más, para bien y para mal. Pero una fuente de preocupación compartida está llegando a dominar todas las demás. En los siglos transcurridos desde aquella primera circunnavegación del globo, las actividades combinadas de millones de personas han dejado una huella indeleble en un entorno que demasiados de ellos creían que era suyo. Que el futuro del propio planeta estuviera un día en juego habría sido inconcebible para aquel pequeño grupo de hombres que desembarcaron en septiembre de 1522 tras un viaje de tres años que les había revelado en toda su majestuosidad los peligros del océano y las maravillas del mundo.



Tratado de Tordesillas. Versión portuguesa
(Setúbal, 05/IX/1494). Archivo General de Indias
(Sevilla, España).

Capítulo 2

Nace la globalización: siglos XV y XVI

João Paulo Oliveira e Costa y Juan Marchena Fernández

Introducción

El mundo cambió bruscamente a lo largo de los siglos XV y XVI. La humanidad había evolucionado durante milenios encerrada en espacios relativamente regionales y locales en los que cada comunidad ignoraba y temía a las vecinas, no se navegaban los océanos y nadie tenía siquiera una idea aproximada de la configuración de la superficie de la Tierra. Después, en el espacio de unas pocas décadas, el Atlántico ganó forma y muchas civilizaciones descubrieron la existencia de otras. Finalmente, a partir de 1522, la élite mundial tuvo una idea bastante exacta del tamaño del mundo y los juegos del comercio adquirieron dimensiones planetarias. La globalización estaba en marcha (Bentley *et al.*, 2015; Russell-Wood, 1998).

1. Los descubrimientos atlánticos: una revolución geográfica y epistemológica

A principios del siglo XV, la humanidad solo ocupaba con suficiente intensidad pequeñas zonas de la superficie terrestre y desconocía la dimensión y la configuración del planeta, así como la diversidad cultural de su propia especie. Además, el océano Atlántico solo era navegable cerca de las costas, por lo que constituía una gran barrera para la movilidad de los seres humanos en esa gran región del globo. Eurasia, conectada con

el norte de África, fue una de las zonas más articuladas entre sí, con contactos regulares que se mantuvieron desde miles de años. Dentro de este espacio, la cristiandad europea era a su vez una civilización unificada a través de una matriz sociopolítica (la sociedad indoeuropea de los tres órdenes), una religión (el cristianismo), una lengua franca (el latín) y un sistema común de desarrollo y transmisión del conocimiento (las universidades). Se situaba en un ecosistema muy estimulante, ya que no estaba sometida gravemente a la furia de los elementos, lo cual repercutía, por ejemplo, en la ingeniería y la arquitectura. De hecho, mientras que los pueblos asiáticos optaban predominantemente por las construcciones de madera, más fáciles de reconstruir después de tifones o terremotos, los europeos desarrollaron la construcción en piedra y elevaron majestuosas catedrales que requirieron resolver difíciles problemas de geometría y física, por ejemplo. Además, su clima templado con inviernos rigurosos exigía la producción de ropa y viviendas complejas, mientras que la religión instaba al progreso individual, a diferencia del modelo más gregario predominante en Asia.

Por un lado, la circulación euroasiática llevó a Europa algunos de los grandes descubrimientos e innovaciones, ya sea de China, como la pólvora y las armas de fuego, el papel y los mecanismos de relojería, o de la India, como fue el caso de los algoritmos. Asimismo, permitió la llegada de especias, perfumes, joyas y tejidos finos, ya desde la época de los griegos y los romanos. Mientras tanto, la cristiandad estaba cercada por el islam, que seguía dominando la cuenca del Volga, las llanuras moscovitas y Crimea, y avanzaba por los Balcanes hacia el oeste. Los cristianos habían intentado romper el cerco, pero las Cruzadas a Tierra Santa habían acabado en un gran fracaso y los asaltos a los puertos del Magreb solo habían alcanzado éxitos efímeros. La conquista portuguesa de Ceuta en 1415 iba a ser duradera, pero ni siquiera esto era seguro en los años siguientes a su ocupación. En esta época, el desarrollo tecnológico y la recuperación demográfica, tras la crisis de la peste negra, permitieron y fomentaron la existencia de una nobleza segundogénita que necesitaba espacios donde combatir a los enemigos del reino para alcanzar a poseer señoríos. Necesitaba también de una clase mercantil ávida de nuevos negocios, basados en nuevos modelos de contabilidad y de circulación de capitales; y de una población, urbana y rural excedentaria, dispuesta a aventurarse en busca de una vida mejor; y todos ellos contando con la bendición de la Iglesia.

La conquista de Ceuta por el rey de Portugal se inscribió en este contexto expansionista, pero el asalto y el mantenimiento de la plaza africana siguieron los modelos tradicionales de la cristiandad en su lucha contra el islam. La toma de Ceuta marca sin duda el inicio de la expansión ultra-continental portuguesa, pero fue sobre todo el resultado del deseo de Portugal de completar su configuración inicial atlántico-mediterránea. La conquista de la ciudad africana permitió a la corona portuguesa extender su frontera hasta la boca del Mediterráneo y facilitó la navegación en esas aguas a todos los mercaderes cristianos. Entre los miembros de la familia real portuguesa, el más ferviente partidario de continuar la guerra en África fue el infante don Henrique, pero el reino se enfrentaba a los mismos problemas que toda la cristiandad: la tenacidad de la resistencia cultural y religiosa de las poblaciones musulmanas frente a los cristianos tornaba insuficiente la conquista militar para el dominio pacífico de estos territorios.

El infante don Henrique no aceptó este bloqueo a la cristiandad y se dispuso a buscar una alternativa que le permitiera relanzar la Cruzada. El Infante era simplemente un hombre comprometido con los valores de su sociedad y centrado en elaborar una nueva geoestrategia para el Mediterráneo occidental, pero su perseverancia desencadenó un proceso inesperado y de extraordinarias consecuencias para la humanidad: a partir de 1422, don Henrique dio órdenes a sus navegantes para que viajaran más allá del cabo Bojador. Este cabo, hoy situado en Mauritania, era el límite milenario de las navegaciones euro-mediterráneas: más allá del cabo, sus aguas eran desconocidas y todos los marineros temían enfrentarlas. Se decía que hervían debido al calor o que estaban habitadas por monstruos feroces. La ignorancia alimentaba el miedo y durante 12 años las tripulaciones enviadas por el Infante regresaban sin intentar cumplir la misión, vencidas por el temor. Pero como príncipe ambicioso, don Henrique quería encontrar nuevas

fuentes de riqueza, tenía curiosidad por descubrir lo desconocido y albergaba la esperanza de encontrar a un rey cristiano, el Preste Juan, que se creía que reinaba al sur del Magreb islámico (Costa, 2009).

En 1434, una tripulación comandada por Gil Eanes logró vencer el miedo, dobló el cabo y regresó sana y salva. En ese mismo momento se desvanecieron las leyendas del mar tenebroso y la puerta de la primera globalización comenzó a abrirse. De hecho, cuando se dieron cuenta de que el mar oceánico era navegable después de todo, las exploraciones hacia el sur continuaron rápidamente y nunca más se cuestionaron. La base de estas operaciones estaba situada en Lagos, donde los maestros y pilotos, junto con cosmógrafos y cartógrafos, analizaban los datos recogidos durante los viajes y buscaban las mejores soluciones técnicas para el éxito de las navegaciones. La creación de instrumentos capaces de medir la latitud permitió a las carabelas navegar en alta mar sin avistar tierra durante días, lo que no era una práctica habitual, y las cartas de marear fueron ganando nuevas líneas a medida que se descubrían nuevas tierras. La era de los descubrimientos había comenzado (Costa *et al.*, 2014: 46-60).

El concepto de descubrimiento ha sido objeto de controversias en las últimas décadas, pero su significado no puede ser adulterado por miradas sesgadas o visiones anacrónicas del pasado. Los descubrimientos corresponden a un proceso global de la humanidad y no a un proceso estrictamente europeo. Cada vez que los portugueses, y más tarde los castellanos y otros europeos, establecían contacto con poblaciones desconocidas, ambos estaban descubriendo nuevas gentes. Siempre hubo reciprocidad en el asombro del descubrirse (Godinho, 1963). Cadamosto, un veneciano que navegó en las carabelas de don Henrique hasta Guinea en 1455-1456, nos dejó el siguiente relato:

“Estos negros, tanto varones como hembras, venían a verme como a una maravilla y les parecía una cosa extraordinaria ver a un cristiano por allí, antes nunca visto; y no menos se asombraban de mi traje y de mi blancura; el cual traje era a la española, con un jubón de damasco negro y una capita gris; se fijaban en el paño de lana, que ellos no tienen, y se fijaban también en el jubón y mucho se asombraban; algunos me tocaban las manos y los brazos, y con saliva me refregaban para ver si mi blancura era tinta o carne; y viendo que era carne blanca quedaban admirados” (cit. García, 1983: 111-112).¹

De hecho, a partir de 1434, una zona cada vez más amplia del globo quedó bajo la influencia de los europeos más cosmopolitas y menos localistas, y estos, en breve tiempo, cuando regresaban a sus puertos, ya traían consigo personas, animales, plantas o simplemente información sobre otras regiones de ultramar. Por ejemplo, la armada que fondeó por primera vez en Brasil en 1500 llevaba a bordo europeos, africanos y asiáticos de varias naciones, etnias y lenguas. Poco a poco, cada vez más personas tomaron conciencia del verdadero tamaño de la Tierra y de la prodigiosa diversidad de su fauna y flora. Todos aprendieron, todos descubrieron (Gil Fernández, 1989 y 1989). Si los europeos empezaron a hablar de un Nuevo Mundo refiriéndose a América, imagínese el impacto que debió producir en africanos y americanos el descubrir la existencia de tantas tierras desconocidas hasta entonces para ellos. Entendemos bien cómo en Japón sintieron ese cambio revolucionario cuando sabemos que, hasta la llegada de los portugueses, el mundo exterior se llamaba *sankoku* (tres países) y que después se denominó *bankoku* (10.000 países).

La cartografía europea es uno de los mejores espejos de este súbito progreso de la geografía y de la naturaleza, es decir, de esta verdadera revolución en la concepción del planeta, con la toma de conciencia de la configuración de Asia, África y el Atlántico, y con el reconocimiento de la existencia de un continente desconocido, América. Finalmente, mediante la audacia y el espíritu explorador de Fernando de Magallanes, se añadió otro océano de enormes dimensiones.

¹ Traducción del original portugués realizada por los autores.

2. Colón, el Tratado de Tordesillas y el Nuevo Mundo

Durante las últimas décadas del siglo XV, la rivalidad entre las coronas de Portugal y Castilla se hizo más intensa. Primero, por la guerra de sucesión al trono castellano, en la que la reina Isabel derrotó a la princesa Juana, apoyada por Portugal, en 1479. Después, por la cuestión de las islas Canarias, donde los súbditos de ambas coronas buscaban el dominio del territorio. Posteriormente, por el control de las plazas del norte de África en el área del estrecho de Gibraltar. Y también por las rutas de La Mina y de Guinea con el comercio de oro, marfil, cera, añil, cueros y esclavizados, donde a menudo la rivalidad entre los navegantes y comerciantes de los dos reinos había producido violentos enfrentamientos. Mientras que la expansión portuguesa por África y el Atlántico había sido tratada y trazada en Lisboa como una cuestión de Estado, con notable importancia de los motivos religiosos, en Castilla, inicialmente, las navegaciones atlánticas quedaron en manos de particulares: pescadores, comerciantes, aventureros, procedentes tanto de los puertos andaluces y cantábricos como del Mediterráneo —especialmente mallorquines y genoveses— avanzaron hacia el océano y alcanzaron la costa africana a ambos lados del estrecho (Céspedes del Castillo, 1991).

La firma del Tratado de Alcáçovas-Toledo en 1480 puso fin en parte a estos conflictos, debiendo renunciar la reina Isabel al comercio africano por dos razones de peso: en primer lugar, porque los problemas dentro de su reino requerían toda su atención; y, en segundo lugar, porque era una de las condiciones impuestas por Portugal para su reconocimiento como reina de Castilla. Además, la guerra contra el reino nazarí de Granada ocupaba en gran medida las preocupaciones de la reina, que había desplegado la mayor parte de la armada castellana en ese frente. También hay que tener en cuenta que, a partir de esta fecha, la corona comenzó a dirigir y coordinar los asuntos ultramarinos mediante capitulaciones para la conquista de las islas Canarias (Gran Canaria desde 1480 y luego La Palma y Tenerife). Así, ante la multiplicidad de frentes en los que debía intervenir, Castilla acabó reconociendo la hegemonía portuguesa sobre la costa del continente africano, por lo que la expansión castellana en el Atlántico fue más tardía que la portuguesa.

Mediante este tratado, los reyes de Portugal obtuvieron los derechos exclusivos de todas las tierras descubiertas y por descubrir “desde las Islas Canarias para abajo contra la Guinea”, quedándose con lo que más les interesaba, es decir, la libertad de navegar por el Atlántico, con el objetivo de encontrar y consolidar la ruta marítima que les permitiera llegar a la India y a China bordeando el continente africano. Por eso, en 1485, cuando Cristóbal Colón, un hombre experimentado en el océano por haber realizado viajes desde la isla de Madeira, presentó al rey Juan II de Portugal su idea y proyecto de llegar a Asia navegando hacia el oeste por el Atlántico (“en dirección al Poniente”), el monarca portugués no se interesó por la propuesta. Sus consejeros le advirtieron desde el principio que no era una idea nueva, pues un médico florentino, Paolo dal Pozzo Toscanelli, ya había informado de la misma en 1474 a un colega portugués, Fernando Martins de Roriz, de quien debió recibir Colón estos datos (Varela Bueno, 1982 y 1988). El rey Juan II vio en el plan colombino un grave peligro, pues no solo afectaba al proyecto portugués de expansión africana, sino que podía obstaculizar el desarrollo de la ruta trazada hacia la India, y entrar en conflicto con lo acordado en el Tratado de Alcáçovas. Por todo ello, recusó financiar ni permitir la expedición propuesta por Colón.

Don Cristóbal acudió entonces a la corte castellana, donde una comisión nombrada por la reina Isabel estudió el proyecto y lo consideró poco viable: no quedaba claro en él cuál era el tamaño de la circunferencia del planeta y, según sucedió realmente, Toscanelli podía haberse equivocado al evaluar la distancia, lo que habría sido fatal para la expedición. En realidad, los 29.000 km calculados por el florentino eran 40.000 km. Colón se basó en una estimación errónea, pero eso fue lo que le llevó a insistir

*Cuando Bartolomé
Díaz consiguió
doblar el cabo
de Buena
Esperanza...
el interés de
los castellanos
por la hipótesis
planteada por
Colón creció
sobremano.*

en realizar la expedición hacia el oeste y a confundir la geografía del Caribe y las Antillas con la de Asia oriental.

Sin embargo, cuando Bartolomé Díaz consiguió doblar el cabo de Buena Esperanza y el océano Índico se abrió a los portugueses, y con él la India, China y las especias, el interés de los castellanos por la hipótesis de Colón creció enormemente. Además, el fin de la guerra de Granada permitió a la corona castellana centrarse en otros negocios y este era de gran importancia.

Se trató de una operación mixta, supervisada por la corona, pero que contó con la contribución de la iniciativa privada, dadas las oportunidades de negocio que se adivinaban. Además, dos carabelas debían permanecer en el Puerto de Palos a disposición de la Corona, como prueba de que nadie debía dejar de cumplir el Tratado de Alcáçovas. Con ellas disminuía notablemente la contribución de la Corona en la expedición. El proyecto fue finalmente aprobado, se firmaron los contratos y se autorizó a Colón a poner en marcha su expedición en 1492.

Lo que siguió es sobradamente conocido: lo que comenzó como una empresa comercial, todavía de matriz medieval (con capitulaciones en las que se preveían el nombramiento de “Almirante de la Mar Océana”, privilegios, monopolios, títulos de gobierno para la familia, etc.) se transformó en una empresa estatal de colonización en el segundo viaje colombino, en 1493. Luego, en una mezcla de modelos de intervención, los Colón acabaron apresados por orden real cuando ya se habían dado cuenta de que aquellas islas y costas bloqueaban su paso hacia el oeste, a fin de alcanzar los codiciados reinos de Cipango y Catai.

Juan II de Portugal se preocupó mucho cuando Colón, a la vuelta de su primer viaje, desembarcó en Lisboa tras hacer escala en las Azores y le informó de que había llegado a Oriente en dos meses, habiendo regresado en tan solo uno. Si esto era cierto, el proyecto portugués se vería seriamente afectado. Por eso dio comienzo el gran debate entre las dos coronas para incluir esas nuevas tierras en el Tratado de Alcáçovas. Juan II no aceptó en absoluto que “las Indias” fueran castellanas, ni permitió que la navegación portuguesa en el Atlántico fuese cuestionada. La diplomacia castellana, por su parte, consiguió que el Papa emitiera las famosas bulas que otorgaban el dominio del océano a Isabel la Católica. La reina no aceptó que los portugueses se entrometieran en el negocio de Occidente, entendiendo que Castilla había llegado a la India y a las especias antes que Portugal, que solamente había doblado el cabo de Buena Esperanza. Sin embargo, pronto aumentaron las dudas sobre el lugar al que realmente había llegado Colón y, mientras la corona portuguesa se preparaba para enviar nuevas expediciones a la India, ambas partes decidieron iniciar nuevas negociaciones.

Los representantes de las dos coronas se reunieron en la ciudad de Tordesillas en 1494 y firmaron un tratado que tuvo una gran repercusión y duración. En él se estableció una línea norte-sur (un meridiano terrestre) a 370 leguas al oeste de las islas portuguesas de Cabo Verde y se consideró que las aguas y los territorios al este de esta línea eran portugueses y los del oeste castellanos. Así, las aguas y tierras al sur de las Canarias también quedaron bajo la hegemonía portuguesa (manteniendo lo estipulado en Alcáçovas) (Costa, 2013; Pérez de Tudela, 1983 y 1990; Marchena Fernández, 1998).

De este modo, el Atlántico sur se convirtió en un mar portugués, que aseguraba el control de la ruta del Cabo y, como demostró Pedro Álvares Cabral en 1500, también abarcaba una parte del territorio continental americano al que llamaron Brasil. Por su parte, Castilla dominaría el Atlántico norte y central,

prácticamente todo el continente americano (aunque de él solo se conociera entonces una parte muy pequeña) y la ruta del sur, que daba acceso a la región del Río de la Plata.

Aunque Portugal mantuvo el control de la costa africana y accedió a parte de las nuevas tierras al Occidente, el desplazamiento de la línea de Tordesillas hacia el oeste arrastró al antimeridiano también hacia el oeste, por lo que en la corte castellana muchos consideraron que lo que se perdía por el este se ganaba por el oeste y pensaron que las islas de las especias quedarían bajo la jurisdicción de la corona castellana. Así se fueron creando las bases de las rutas para llegar al deseado mercado de las especias, unas por el Atlántico sur y el Oriente, y otras por el Atlántico sur y el Occidente.

Si las islas encontradas en el Atlántico occidental no eran el Oriente soñado, quedaba pendiente la invención de América. Poco a poco, la idea de un *Mundus Novus* se fue consolidando en los mapas y en los gabinetes de los cartógrafos, en las cancillerías, en los puertos y almacenes de los hombres de negocio, en los diarios de los navegantes y en el espíritu de los aventureros (Boutet, 2004). Un mercader florentino, Américo Vespucio, primero al servicio del rey de Portugal y poco después Piloto Mayor de la Casa de la Contratación de Sevilla, vio su nombre impreso sobre las nuevas tierras en el mapa de Martin Waldseemüller (1507) que se haría tan famoso. El Nuevo Mundo ganaba un nombre, América.

Cuando Vasco da Gama llegó a la India, en 1498, por la ruta del Cabo, y las especias, sedas y porcelanas empezaron a llegar a Lisboa con regularidad y en cantidad, Europa se entusiasmó por la gran sorpresa, la gran novedad y el gran negocio que esto significaba (Thomaz, 1994). Las Indias, América o el Nuevo Mundo, de las que llegaban al arsenal de Sevilla escasas muestras de riqueza, todavía, en comparación con lo que se descargaba en el Terreiro do Paço portugués a partir 1499, se revelaban a los ojos de muchos como una formidable barrera que les impedía llegar al anhelado Oriente. Cuando Núñez de Balboa, unos años más tarde, se encontró cara a cara con el océano Pacífico, la existencia de la barrera continental se hizo incuestionable. Navegantes y mercaderes se dedicaron durante las décadas siguientes a encontrar un paso hacia esta nueva Mar del Sur, mientras otros se esforzaban por descubrir las riquezas del Nuevo Mundo. *Plus Ultra*, ir más allá, fue el lema al que pronto se adhirieron muchos: entre ellos el gran comerciante y financista Cristóbal de Haro, que hizo grabar este lema, junto a los cinco barcos de Magallanes, con las pimientas, clavos y canelas que trajo Elcano, en su túmulo funerario de Burgos. No en balde había costeado buena parte de la expedición.

3. Conquistadores ibéricos en Asia y en América

Las primeras décadas de exploración oceánica estuvieron marcadas por el avance de los portugueses a lo largo de la costa occidental africana. Aunque se produjeron conflictos ocasionales, el objetivo de las expediciones era establecer relaciones comerciales con las poblaciones para hacer negocios y, si era posible, convertir a los nativos al cristianismo. Se construyeron dos fuertes, en Arguim y La Mina, con pequeñas guarniciones cuya misión era defender el negocio del oro ante otros europeos que intentaran interferirlo. Las sociedades costeras estaban muy pobladas y el clima las defendía, ya que la mayoría de los europeos enfermaban rápidamente de fiebres palúdicas. Como muchos jefes aceptaron comerciar y vender oro y esclavizados a bajo precio, los portugueses se instalaron en las costas africanas, penetrando solamente en los valles de Cuanza y Zambeze.

En Asia y América los ibéricos no tardaron en aplicar políticas agresivas. En concreto, las islas del Caribe fueron presa fácil para los castellanos. La superioridad del armamento europeo y el pequeño

tamaño de muchas islas impidieron a los nativos repeler a los invasores, lo que se vio agravado por un problema sanitario extremo: a diferencia de lo que ocurrió en África, en América fueron los europeos quienes transmitieron enfermedades para las que los nativos no tenían anticuerpos, por lo que se produjeron grandes mortandades que los debilitaron y los dejaron a merced de los conquistadores.

En el continente sucedió algo similar en cuanto al impacto de las enfermedades. Pero en las mesetas de altura hallaron vigorosas sociedades agrarias organizadas en sistemas imperiales que estructuraban los territorios, a la par que se hallaban envueltas en conflictos de vecindad con las sociedades dominadas. La enemistad de éstas, sojuzgadas a los esquemas imperiales y señoriales indígenas (léase, Incas, Aztecas o Muiscas) permitió a los castellanos establecer alianzas con ellas, originando que un puñado de europeos se hicieran con el control de estos imperios en México y Perú. Las sociedades urbanas de los altiplanos fueron dominadas desde el control de las ciudades, a partir de pequeños núcleos poblacionales de origen europeo (ya en 1493 Colón llevó consigo familias de colonos) que generaron las primeras sociedades coloniales, a partir de la extensión de todo tipo de mestizajes. Los pueblos circundantes siguieron pagando tributo a las ciudades, ahora en manos castellanas. El sometimiento a una potencia extraña a la tierra generó descontento y animosidad, lo que llevó a los nativos a luchar contra los castellanos, al igual que habían luchado contra los anteriores señores imperiales. Visto desde Europa, el imperio castellano parecía dominar áreas muy extensas, pero en realidad controlaba una red de localidades y asentos mineros conectados por peligrosos caminos, entre ríos, montañas y selvas, al igual que los portugueses habían creado en Asia una red de puntos marítimos unidos por rutas navales.

Los portugueses, por su parte, se instalaron en Sudamérica y forjaron el Brasil colonial a lo largo de tres siglos. Al igual que sucedió en los territorios ocupados por los castellanos, la viruela, el sarampión y otras enfermedades acabaron con decenas de miles de vidas entre los indígenas. No había grandes civilizaciones urbanas en estas regiones, por lo que la dominación portuguesa fue un complejo proceso de guerra y negociación, ya que no había ciudades que conquistar y las tribus hostiles se movían por los vastos interiores. Al igual que los castellanos, los portugueses solo empezaron a crear enclaves coloniales cuando consiguieron establecer alianzas con algunas tribus locales e incluso les ayudaron a luchar contra las naciones enemigas. En estos enclaves, y al ser una población menos numerosa, los indígenas que sobrevivieron a la guerra y a las enfermedades acabaron mezclándose con los portugueses. De hecho, la mayoría de las fuerzas militares portuguesas en Brasil en los siglos XVI y XVII eran indígenas bautizados y mestizos. El hecho de que muy pocas mujeres salieran de Portugal hacia Brasil en estos siglos ayuda a entender la “desaparición” de los indígenas en estas zonas colonizadas, puesto que, al fin y al cabo, se trató de una fusión étnica. El avance de la colonización fue lento, ya que el dominio del litoral desde el Amazonas hasta Río Grande do Sul solo se consolidó a mediados del siglo XVII, y la exploración del interior solo se aceleró a partir de 1650. El descubrimiento de las minas de oro y diamantes, a finales de ese siglo, cambió bruscamente el modelo de expansión por el territorio, ya que miles de familias portuguesas cruzaron el océano, surgiendo una sociedad colonial en el litoral de matriz europea/africana, mientras los aventureros llevaban la frontera brasileña hasta el pie de los Andes.

Portugueses y castellanos basaron su poder económico, ya sea en las plantaciones de azúcar y cacao o en la minería, en el uso de mano de obra esclavizada, casi toda ella procedente de África. Lo mismo practicaron los demás europeos que posteriormente establecieron colonias en el continente. Así, América mudó literalmente de cara puesto que las sociedades coloniales tuvieron en adelante una composición étnica diversificada en la que convivían, entre luces y sombras (y se fusionaban) americanos, europeos y africanos.

Los portugueses llegaron a Asia en 1498, cuando Vasco da Gama desembarcó en Calicut. Intentaban crear una nueva ruta intercontinental de las especias y, al mismo tiempo, asfixiar las rutas del mar Rojo,

que estaban en manos del sultán de El Cairo. El rey de Portugal quería aprovechar el colapso de la economía egipcia para unir a la cristiandad en una nueva cruzada hacia Jerusalén, para la que también contaba con la cristiandad etíope. El monarca consiguió ahogar al imperio Mameluco, pero fueron los turcos otomanos, y no los cristianos, quienes se aprovecharon de la coyuntura y un hijo de Vasco da Gama acabó sus días defendiendo Etiopía de los turcos. El puerto de Calicut era el principal punto de conexión de las especias y estaba gobernado por un rey hindú asociado a comerciantes musulmanes. Los portugueses recién llegados fueron acosados y su aventura en busca de la pimienta podría haber terminado ahí. Sin embargo, también en Asia los europeos se apoyaron en las rivalidades internas y así el rey de Cochín, archienemigo de Calicut, propuso una alianza en 1500. Los portugueses le ayudaron a luchar contra Calicut y, a cambio, Cochín llenó las bodegas de sus barcos con las ansiadas especias.

A partir de 1502, los portugueses desarrollaron una política de imperialismo marítimo en el océano Índico y atacaron los barcos de las potencias que no reconocían su hegemonía. Interesados en el comercio, comenzaron por instalar bases navales fortificadas en los puertos de los reinos aliados, tanto en la India como en África oriental. La primera conquista de una ciudad se produjo en 1510, cuando Alfonso de Albuquerque tomó Goa. Esta operación no había sido ordenada por el rey, sino que fue el resultado de la iniciativa del gobernador que, al año siguiente, realizó otra conquista al tomar Malaca. El Estado de la India se desarrolló a lo largo del siglo XVI de forma muy pragmática: al principio sus dominios estaban vinculados exclusivamente al comercio marítimo, pero la conquista de Goa le proporcionó las primeras áreas territoriales y los primeros súbditos asiáticos. Los alrededores de esa ciudad y una lengua de tierra, llamada Provincia del Norte, fueron las únicas zonas gobernadas en la zona por los portugueses en la centuria quinientista. Con la llegada de los holandeses y los ingleses al océano Índico, perdieron el control de muchas rutas y el Estado de la India se reestructuró sobre la base de los territorios mencionados, a los que se añadieron la costa de Zambeze y parte de la isla de Ceilán.

A pesar de las numerosas batallas libradas contra los musulmanes, especialmente contra los turcos y sus aliados, desde el golfo Pérsico hasta Malasia y el asentamiento en el mar de China con el apoyo de la artillería, entre los portugueses que fueron a Asia en los siglos XVI y XVII, también había pocas mujeres procedentes de Europa, salvo un núcleo cerrado de la nobleza, forjándose una sociedad profundamente mestiza y, en consecuencia, con rostro asiático, lo que siempre facilitó su penetración en los mercados afroasiáticos. De hecho, la presencia de los portugueses en las costas de Asia se basaba en un enfoque polifacético, en el que el soldado podía ser también comerciante, pirata o mercenario, y a veces también misionero, con o sin votos clericales. A partir de la segunda generación, hablaban las lenguas de la tierra, mientras que el portugués se convertía en una lengua franca que otros europeos llegaron a utilizar en los siglos XVII y XVIII en sus primeros contactos.

A partir de 1565, los españoles consiguieron una base asiática en Filipinas. Procedentes de México, y también de Perú, repitieron el modelo de ocupación de ciudades aplicado en América y utilizaron las islas como base avanzada para participar en el negocio del mar de la China. A diferencia de la red de intereses tutelados por Goa, Manila se convirtió en la capital de un dominio territorial, lo que se demuestra al ser hoy Filipinas el mayor país católico de Asia. Durante el periodo de la Unión de las Coronas, 1580-1640, Portugal y España tuvieron el acierto de convertir sus dos imperios de ultramar en entidades distintas, pero complementarias y no competitivas. Pero no había sido siempre así: Asia oriental fue el escenario de las mayores tensiones luso-castellanas en ultramar. La expedición de Fernando de Magallanes se enmarca en el periodo de los primeros enfrentamientos, que giraban en torno al lugar por el que pasaba el antimeridiano de Tordesillas. La cuestión de las Molucas se zanjó con el Tratado de Zaragoza en 1529, pero el interés de Castilla por los mercados asiáticos no se desvaneció y se materializó con la ocupación de Filipinas. Durante varias décadas, tanto los misioneros

como los comerciantes de Malaca, Macao y Nagasaki trataron de impedir que los clérigos y comerciantes de Manila se establecieran en Japón o en el continente. Esto provocó prolongadas disputas y fue la causa de la famosa Querrela de los Ritos Chinos, que enfrentó a los jesuitas (del patronato portugués) y a los mendicantes (del patronato castellano) (Costa *et al.*, 2014; Costa y Rodrigues, 2018).

4. Magallanes, Elcano, la navegación de los océanos y la circunnavegación

Después de 1492, bastaron unos pocos años para disipar la idea de que las islas halladas en el Atlántico occidental por Colón formaban parte del archipiélago de Cipango o de las tierras de Catai. El propio almirante navegó tenazmente en todas las direcciones posibles desde estas islas, y acabó dándose cuenta de que, al oeste, al norte y al sur, una formidable barrera terrestre le impedía seguir hacia Occidente, no pudiendo alcanzar ni la India, ni Japón, ni China. El diámetro del globo terrestre debía ser mayor de lo previsto.

Varios navegantes y exploradores buscaron insistentemente el paso que les permitiera superar esta barrera. Esta búsqueda se hizo más sistemática —e incluso se convirtió en una cuestión de urgencia— cuando un extremeño, Núñez de Balboa, una mañana de septiembre de 1513, tras atravesar a pie las selvas de Panamá hacia el oeste, encontró un mar que brillaba ante sus ojos. Era el mar del Sur, porque se suponía que era alcanzable desde el sur, navegando desde las islas Canarias.

Entre 1492 y 1513, los conocimientos sobre la geografía del mundo y las posibilidades de navegar por el océano crecieron enormemente en los puertos atlánticos, especialmente en los de Castilla y Portugal. Américo Vespucio, mercader y armador florentino afincado en Lisboa y Sevilla, que fue Piloto Mayor de Castilla desde 1508 hasta su muerte en 1512, ya había comprobado que las tierras descubiertas por Colón eran el cuarto continente, al haber recorrido sus costas hasta muy al sur. El bloqueo de las rutas de la seda tras la conquista de Constantinopla por los otomanos mostrábase irreversible 50 años después, con efectos muy perjudiciales para el comercio occidental. Los señores del islam presionaban cada vez más a los barcos cristianos en el Mediterráneo oriental y el bloqueo portugués del mar Rojo vació los mercados de especias de El Cairo y Alejandría, lo que repercutió en Venecia y en su sistema de redistribución de los productos asiáticos por Europa. La ruta del Cabo, doblando el cabo de Buena Esperanza y conectando Lisboa con Asia, se había convertido en un circuito regular y en un negocio de máxima importancia desde el regreso de Vasco da Gama de Calicut en 1499. El norte de África y las costas africanas, como hemos explicado, habían sido una zona de gran rivalidad entre los reinos peninsulares, luchando por su control y por el de las riquezas de Guinea y La Mina, pero la ruta hacia el sur se cerró a los barcos castellanos en virtud del Tratado de Tordesillas, que mantuvo vivo el interés de la reina Isabel, y más tarde de su marido Fernando, en la búsqueda de una ruta por Occidente hacia la India y las islas de las especias.

El proyecto de Colón podría haber sido la gran oportunidad para que la corona castellana se involucrara en los negocios de Oriente, pero la mayoría de los cosmógrafos europeos concluyeron que el tiempo que tardó el almirante en llegar a las nuevas islas (dos meses) y a su regreso (poco más de un mes), comparado con la duración de los viajes de las armadas portuguesas, demostraba que no habían llegado al mismo lugar. La continentalidad de las Indias Occidentales era indiscutible y allí no había sedas ni especias, ni el oro era tan abundante (hasta entonces) como para crear un imperio comercial (Bernal Rodríguez, 1993). No había comparación en esos años entre los negocios castellanos y portugueses.

Después de 1499 y del regreso de Vasco da Gama a Lisboa, los viajes emprendidos por pilotos y navegantes como Ojeda, Yáñez Pinzón, Juan de la Cosa o Diego de Lepe, entre otros, por las costas continentales del oeste y del sur del Caribe americano, obedecían al propósito de encontrar un paso que les permitiese alcanzar el ansiado Oriente, buscando cumplir los deseos de la corona de Castilla de respetar lo acordado en Tordesillas, pero sin quedar fuera del comercio de las especias. Tras el paso de Cabral por Brasil en 1500, las navegaciones continuaron más al sur, especialmente las de Rodrigo de Bastidas, Américo Vespucio, Gonzalo Coelho, Fernando de Noronha y muchos otros, que quedaron reflejados en los mapas de Juan de la Cosa, de Cantino y de otros elaborados en Lisboa o Sevilla. Todos fueron revelando las formas de un continente que crecía en las cartas náuticas hacia el norte y el sur.

La costa brasileña, desde el ecuador, estaba orientada de noreste a suroeste, lo que era un buen indicio de un posible paso a los mares de Asia. En 1516, Juan Díaz de Solís, seguido por otros pilotos portugueses, llegó a un gran estuario al que llamó Río de la Plata. La idea de que la conexión entre el Atlántico y el mar del Sur tenía que estar en algún lugar doblando un cabo situado en las proximidades de este estuario, iba tomando forma. Sin embargo, aún faltaban más de 3.000 km para llegar al final del continente: a partir del Río de la Plata la costa se enderezaba casi en dirección norte-sur. Mal augurio.

Fue entonces cuando confluyeron las circunstancias que aceleraron el proceso de encontrar el paso (Bergreen, 2018; Higuera, 2019). Por un lado, la necesidad de más recursos por parte del nuevo monarca español, Carlos I, para ser coronado emperador y también para resolver la cuestión del cisma protestante, que empezaba a convertirse en un grave problema a escala europea... de modo que entrar en los negocios del Oriente resolvería este problema financiero. Por otro lado se sumó la oferta que recibió en esos días en Valladolid de un navegante portugués, Fernando de Magallanes, que se sentía mal recompensado por su rey, Manuel I: el marino le aseguró que las ansiadas Molucas, donde se concentraban las más exquisitas y valiosas especias, pertenecían a la jurisdicción de Castilla al hallarse al este del antimeridiano de Tordesillas y que era posible acceder a ellas navegando hacia Occidente, encontrando el paso que él hallaría en el extremo sur del continente americano al igual que el cabo de Buena Esperanza estaba al sur del continente africano. Esta oferta estaba validada por las opiniones de varios cartógrafos y se apoyaba en la experiencia de algunos pilotos, e incluso del proponente, que ya había navegado por las aguas de Asia oriental al servicio de la corona portuguesa (Fernández de Navarrete, 1837).

En 1518 se firmó el contrato en el que se recogían todos los detalles del acuerdo, en el que participaron algunos de los principales colaboradores de Carlos I (entre ellos el ya mencionado Cristóbal de Haro, antiguo financista del rey don Manuel), y que prohibía expresamente a Magallanes navegar por aguas portuguesas para evitar nuevos conflictos. Tras superar innumerables dificultades burocráticas, administrativas, políticas y financieras, en septiembre del año siguiente la expedición, con cinco barcos y poco más de 200 tripulantes –que no fueron fáciles de reclutar para tan dudosa empresa– zarpó de Sevilla y Sanlúcar de Barrameda rumbo al Atlántico sur. La corona portuguesa, por su parte, trató de impedir por todos los medios el éxito de la expedición de Magallanes, al tiempo que se aseguraba de que no invadirían sus aguas ni violarían tratados y monopolios, enviando varios buques en busca de las naves de Magallanes en el entorno del cabo de Buena Esperanza y en los límites americanos de la línea de Tordesillas, así como a las Molucas, habiendo dado órdenes de detener las naves y encarcelar a sus tripulantes si los encontraban en su área de jurisdicción.

Los textos del cronista Antonio de Pigafetta... más el derrotero de Francisco Albo y los testimonios de otros marineros permiten acompañar la navegación.

Los textos del cronista Antonio de Pigafetta, que participó en la expedición, más el derrotero del piloto Francisco Albo y los testimonios de otros marineros como Ginés de Mafra, nos permiten seguir su navegación y conocer los problemas que surgieron durante el viaje. Algunos de tipo náutico, como las variaciones en el rumbo desde Canarias hacia el sur, pasando entre las islas de Cabo Verde y la costa africana. Otros, de tipo político, como las dificultades de Magallanes para mantener el liderazgo de la expedición debido a las insubordinaciones de unos y otros, incluido el delegado real, Juan de Cartagena, así como la oposición de algunos pilotos que desconfiaban del rumbo de la navegación. Otros inconvenientes fueron de carácter físico, como el crudo invierno que pasaron en la Patagonia, por los fuertes vientos y el frío austral, así como el hambre y la falta de alimentos. Y otros de carácter psicológico, como la inquietud, la incertidumbre o el miedo. Una vez en la boca del estrecho, la tripulación de una de las naves, al mando del piloto portugués Esteban Gómez, teóricamente del grupo leal a Magallanes, consideró imposible la empresa y regresó a España, reduciendo aún más los efectivos de la expedición.

Finalmente, Magallanes, llevando consigo tres naves, consiguió descubrir que el estrecho en el que se había aventurado era el paso anhelado, habiéndolo cruzado aproximadamente entre el 21 de octubre y el 28 de noviembre de 1520. Ya en el océano Pacífico, y navegando primero hacia el norte y luego hacia el noroeste (de hecho, aplicaban a este para ellos nuevo océano la experiencia que tenían de los vientos y las corrientes en el Atlántico), el 16 de marzo de 1521 llegaron a las islas que denominaron de los Ladrones (Guam, actuales Marianas) y al archipiélago de Filipinas en la segunda quincena de marzo, a Cebú el 7 de abril y a Mactán el 27. Habían tardado cuatro meses en cruzar el Pacífico.

En Mactán, durante un apresurado desembarco frente a un grupo importante de guerreros nativos, comandados por sus jefes, murió Fernando de Magallanes. Sin un mando definido y tras varias disensiones que nuevamente surgieron, decidieron continuar hacia las Molucas, vía Palawan y Borneo, y llegaron a Tidore en noviembre de 1521. El 25 de enero de 1522 estaban en Timor. La expedición permaneció en esas aguas durante 10 meses, de mayo a febrero, explorando la región, reconociendo las islas y cargando especias.

Estos 10 meses se consumieron también en una larga discusión acerca de cómo y, sobre todo, por dónde regresar a Sevilla. Gómez de Espinosa, segundo jefe de la expedición y comandante de la nave Trinidad, decidió hacerlo siguiendo la ruta inicialmente prevista y acordada por Magallanes, es decir, cruzar el Pacífico por el hemisferio norte, para luego descender por la costa americana hasta la región ya conocida del Darién, donde Balboa había descubierto el océano. La ciudad de Panamá había sido fundada con este fin en 1519 y estaba conectada con Nombre de Dios, en el Caribe, por la llamada “ruta de las especias”, según narra Fernández de Oviedo. Desde allí seguirían a España por la ruta colombina (Marchena Fernández, 1998 y 2021).

También se decidió que la otra nave, la Victoria, comandada por Juan Sebastián Elcano, regresara por la ruta portuguesa del cabo de Buena Esperanza, cruzando el Índico y el Atlántico lo más lejos posible de la costa africana para no ser detectado y sin tocar tierra en ningún sitio (lo que equivalía a una navegación sin escalas, nunca realizada en una distancia tan larga). Sabían que era una ruta prohibida, pero querían informar al rey cuanto antes de su éxito y de su convicción de que las Molucas estaban efectivamente en la zona jurisdiccional de Castilla, de acuerdo con el reparto del mundo acordado en Tordesillas.

Pero Gómez de Espinosa no llegó a Panamá. Las características de esa estación del año, las tormentas y los vientos, hicieron que desde el Pacífico norte regresara a las Marianas y desde allí a las Molucas, donde fue apresado por el capitán portugués Antonio de Brito, que había sido enviado a capturarlo.

Elcano consiguió cruzar el océano Índico en tres meses y doblar el cabo de Buena Esperanza el 19 de mayo, continuando sin escalas otros dos meses más (completando casi cinco meses de navegación sin escalas) hasta que el 9 de julio, desesperado y sin alimentos, arribó a Cabo Verde, desde donde tuvo que huir por la ruta de las Azores hasta llegar a Sanlúcar el 8 de septiembre de 1522, siete meses después de salir de Timor (Guerra, 2019; Rodríguez González, 2018; Ruiz Rodríguez, 2020).

Tras este largo viaje, la ruta a las Molucas por el oeste estaba abierta y el paso descubierto, pero su rentabilidad parecía escasa. Llegar a las islas de las especias desde América (desde México, Perú o Panamá) era mucho más conveniente y, sobre todo, factible. Pero la Tierra había sido circunnavegada por primera vez y el planeta mundo se había convertido en un planeta oceánico para siempre.

La realización de la circunnavegación y la comprensión de que era posible contornar el planeta navegando de Occidente a Oriente, pero también de Oriente a Occidente, con la intermediación geográfica, económica y cultural del continente americano, permitió trazar complejas redes de relaciones y establecer múltiples contactos que cambiaron profundamente el mundo tal como hasta entonces era conocido. También aumentó la posibilidad de hacer circular por él no solo productos como la porcelana, la seda, las especias, el té, la plata, las perlas y el tabaco, sino también las ideas, ya fueran religiosas, como el budismo, el islam y el cristianismo, o políticas y filosóficas, y las lenguas y etnias y sus universos culturales, hasta lograr una amalgama de capas superpuestas de diferentes elementos que desde entonces se expandieron por los océanos a todo el planeta. El océano Índico ya no era un mar remoto, un destino en el fin del mundo, sino un mediterráneo asiático, convergente, central y fundamental en la historia de la humanidad.

5. África al servicio de los colonialismos ibéricos

La expansión marítima de los portugueses comenzó con el reconocimiento de la costa occidental africana. A pesar de algunos fracasos y varios incidentes, como hemos mencionado, los navegantes lograron establecer centros de comercio a lo largo de la costa, desde el río Senegal hasta el Cuanza. Al igual que hicieron los musulmanes, y como habían hecho antes egipcios, griegos y romanos, árabes y persas, los europeos volvieron a obtener del territorio africano abundantes materias primas, que allí tenían poco valor, como el marfil o el oro, a cambio de productos manufacturados baratos en Europa, como objetos de cobre o tejidos de lana. Excepcionalmente, las islas de Cabo Verde producían una materia prima, el algodón, que luego manufacturaban los africanos, y criaban un animal, el caballo, que luego también se colocaba en los mercados continentales. Más tarde, en el siglo XVII, los portugueses empezaron a utilizar principalmente productos brasileños para la compra de cautivos, concretamente aguardiente y tabaco.

Juan II de Castilla nunca aceptó las proclamas de exclusividad de la corona portuguesa sobre el comercio de Guinea, pero no pudo contrarrestarlas. Su sucesor, Enrique IV, en cambio, tuvo que admitir la supremacía lusitana en el Atlántico, lo que facilitó el asentamiento de los portugueses en la región entre Senegal y el golfo de Guinea. Isabel de Castilla intentó revertir la situación, pero fue derrotada en el mar y entonces utilizó la renuncia a los negocios de ultramar como moneda de cambio para que los portugueses la reconocieran como reina castellana. Así, el Tratado de Alcáçovas-Toledo (1479-1480) supuso el reconocimiento de la hegemonía portuguesa sobre el continente africano, que se confirmó en el Tratado de Tordesillas. Había sido negociado entre Isabel y su tía doña Beatriz, duquesa de Viseu y cuñada del rey Alfonso V y suegra del príncipe heredero. La Casa de Viseu ostentaba el señorío de los archipiélagos de Madeira, Azores y Cabo Verde, por lo que la intervención de la duquesa sirvió a los intereses tanto de la corona portuguesa como de su casa ducal.

A partir de la década de 1440, los portugueses encontraron en diversos puertos africanos jefes o señores locales dispuestos a venderles personas, por lo que el comercio de esclavizados se reactivó en la península ibérica en la segunda mitad del siglo XV. Muchos de los cautivos que llegaban a Lagos o Lisboa eran reenviados a Sevilla o Valencia. Sin embargo, la sociedad europea bajomedieval no tenía capacidad para absorber un gran número de esclavizados y el mercado se hallaba saturado a principios del siglo XVI, por lo que Manuel I ordenó la suspensión de los envíos de grandes remesas de esclavizados a Portugal. Fue la colonización de América la que dio nueva vida a la trata esclavista, ya que el colapso demográfico de los pueblos indígenas del Caribe y la necesidad de preservar las poblaciones en torno a las ciudades conquistadas en las mesetas continentales y someterlas a tributos en metal, llevó a los castellanos a crear una sociedad colonial esclavócrata para otros fundamentales sectores económicos como la minería y las plantaciones agrícolas, en lo que fueron seguidos por los portugueses en Brasil. Como los castellanos no tenían acceso a los mercados africanos y los portugueses no podían operar en las Indias de Castilla, la venta de esclavizados en las colonias castellanas requería de la asociación de mercaderes de los dos reinos. Estas sociedades o compañías, aunque fueran informales, debían contar, por un lado, con castellanos capaces de obtener las licencias de venta de cautivos en América (previamente pagadas en Sevilla), y, por otro, con portugueses que arrendaran el comercio de Cabo Verde (pagando a la corona por el derecho al monopolio). Las primeras licencias importantes para la entrada de esclavizados en el Caribe fueron concedidas por Carlos I en 1520. En el caso de Brasil, el proceso fue más sencillo, ya que se produjo en el seno de un único sistema imperial. La llegada de los esclavizados a Brasil tardó algunas décadas, puesto que en estas regiones la colonización también demoró en ponerse en marcha. Después de más de tres décadas de control de las costas y de extracción de madera de tinte (pau-brasil), la corona portuguesa creó finalmente el sistema de capitanías-donatarias en 1534, pero solo la creación del gobierno-general en 1548 garantizó las condiciones para que los colonos se enfrentaran, simultáneamente y con éxito, tanto a la resistencia de los indígenas como a la competencia de los franceses. La negativa de los indígenas esclavizados a cooperar en el proceso de expansión económica portuguesa en Brasil, en condiciones más que duras, aceleró la importación de mano de obra esclava africana a partir de 1570.

La migración forzada de millones de africanos fue, pues, una de las bases principales del éxito comercial de portugueses y castellanos en el Nuevo Mundo, al tiempo que contribuyó a la aparición de sociedades mestizas de configuraciones nunca antes experimentadas. La utilización de esclavizados en América para trabajos duros pero pacíficos permitió su supervivencia y la reproducción de sus descendientes, que ganaron con su número, pero también con su resistencia y adaptabilidad a sus duras condiciones de vida, un lugar y una gran visibilidad en las sociedades coloniales americanas. No ocurrió lo mismo con los otros millones de africanos que fueron embarcados desde las playas del océano Índico y llevados a los mercados asiáticos: la mayoría de ellos fueron utilizados ahí como soldados, sin derecho a casarse, y la gran mayoría murió en la guerra, sin dejar rastro en la sociedad que los utilizó, no generando una comunidad duradera capaz de pedir orgullosamente cuentas a la historia, como sucede en la actualidad en muchas sociedades del continente americano. Por último, cabe señalar que el comercio de esclavizados en el Atlántico fortaleció durante siglos a varios reinos, señoríos y cacicazgos africanos de la costa y a veces también del interior. De hecho, los jefes étnicos que comerciaban con los europeos debilitaban a sus rivales o enemigos por la sangría demográfica que les provocaban y se enriquecían con los productos que obtenían a cambio de sus esclavizados y de la sumisión de quienes los temían. Así, en 1812, la corte portuguesa recibió en Río de Janeiro una embajada de Dahomey preocupada por la posibilidad de que se aboliera la esclavitud en Brasil o, simplemente, de que se interrumpiera este terrible comercio transatlántico como consecuencia de los vientos abolicionistas que soplaban desde Inglaterra.

Conclusión

Comenzamos este capítulo afirmando que el mundo cambió bruscamente durante los siglos XV y XVI, iniciándose en aquel momento la globalización. Y podemos definir un momento de aceleración del proceso entre 1490 y 1520. En efecto, en apenas 30 años el mundo experimentó un cambio trascendental, convirtiéndose en planeta. De los 40.000 km de la línea ecuatorial, la circulación de buena parte de la humanidad, de sus productos, ideas y creencias, había tenido lugar hasta entonces en una longitud de solo 13.000 km, es decir, la distancia que separa África occidental de China y Japón. Así había sido durante miles de años. Sin embargo, en estos apenas 30 años se incorporaron a la globalidad las otras dos terceras partes del mundo, es decir, los aproximadamente 27.000 km que separan las islas de Cabo Verde de las Filipinas en el oeste, incluyendo el vasto continente americano, los archipiélagos del Pacífico y la mitad sur de África, pero, sobre todo, los grandes océanos Atlántico y Pacífico.

El mundo se convirtió en un planeta y, además, este mundo dejó de ser fundamentalmente de “tierra” para convertirse en agua, en “océano”. Los “territorios” aparecían ahora como islas entre las aguas y rodeados de un inmenso y único “maritorio”. Este mundo oceánico parecía totalmente disponible y accesible para aquellos que supiesen o pudiesen navegarlo. El soplar de los vientos llegó a todos los lugares remotos del mundo, a embarcaciones, tripulantes y productos. Los viajes de Bartolomé Díaz, Colón, Vasco da Gama, Pinzón, Vespuccio, Magallanes y Elcano, entre cientos de navegantes, permitieron conectar todos los puntos del planeta.

Nada fue igual en adelante para toda la humanidad. Las fronteras se abrieron y ampliaron como nunca, y se multiplicaron los contactos de todo tipo. Los comerciantes ya no se limitaban a la escala local o regional. Comerciantes, marineros, sacerdotes y soldados de todos los orígenes, banderas y credos constituyeron la masa sobre la que se construyó la modernidad y la globalización que, para bien y para mal, acabó implicándonos y construyéndonos a todos, como se describe en los siguientes capítulos de este libro. Hemos pensado que los últimos 50 años, desde la llegada de la humanidad a la Luna hasta hoy, han cambiado radicalmente nuestras vidas... pero hace 500 años estas tres décadas, 1492-1522, nos cambiaron mucho más. Al final nos descubrimos a nosotros mismos.

Referencias

- Bentley, J. H., Subrahmanyam, S. y Wiesner-Banks, M. E. (eds.) (2015) *The Cambridge World History - Volume 6: The Construction of a Global World, 1400-1800 CE, Part 2, Patterns of Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergreen, L. (2018) *Magallanes - Hasta los confines de la Tierra*. Madrid: Ariel.
- Bernal Rodríguez, M. (1993) *La financiación de la Carrera de Indias (1492-1824): dinero y crédito en el comercio colonial español con América*. Sevilla: Fundación El Monte.
- Boutet, G. (coord.) (2004) *España y América: un océano de negocios. Quinto Centenario de la Casa de la Contratación, 1503-2003*. Sevilla: Real Alcázar y Diputación Provincial.
- Céspedes del Castillo, G. (1991) *La exploración del Atlántico*, Madrid: Fundación Mapfre. Costa, J. P. O. e (2009) *Henrique, o infante*. Lisboa: Esfera dos Livros.

- Costa, J. P. O. e (2013) *Mare Nostrum, em busca da honra e da riqueza*. Lisboa: Temas & Debates.
- Costa, J. P. O. e (coord.), Rodrigues, J. D. y Oliveira, P. A. (2014) *História da Expansão e do Império português*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Costa, J. P. O. e Rodrigues, V. L. G. (2018) *Construtores do Império. Da conquista de Ceuta à criação do governo-geral do Brasil*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Fernández de Navarrete, M. (1837) “Expediciones al Maluco, viaje de Magallanes y Elcano”, en *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde finales del S. XV (Vol. IV)*. Madrid: Imprenta Nacional. Disponible en: https://books.google.es/books?i-d=-FnUAAAA-MAAJ&pg=PR1&hl=es&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false (Consultado: 14 de julio de 2021).
- García, J. M. (org.) (1983) *Viagens dos Descobrimentos*. Lisboa: Editorial Presença.
- Gil Fernández, J. (1989) *Mitos y utopías del Descubrimiento, 1. Colón y su tempo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gil Fernández, J. (1989) *Mitos y utopías del Descubrimiento, 2. El Pacífico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Godinho, V. M. (1963) *Os Descobrimentos e a Economia Mundial (4 Vols.)*. Lisboa: Presença.
- Guerra, A. (coord.) (2019) *El viaje más largo: la primera vuelta al mundo*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- Higueras Rodríguez, M. D., Bernabéu Albert, S., Martín Merás, L. y Colomar, M. A. (2019) *La vuelta al mundo de Magallanes-Elcano*. Madrid: CSIC.
- Marchena Fernández, J. (1998) “Las grandes etapas de la expansión ultramarina”, en Pérez, J. (coord.), *La época de los descubrimientos y de las conquistas. 1400-1570, Vol. XVIII, Historia de España de Menéndez Pidal*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 337-415.
- Marchena Fernández, J. (2021) “As rotas do Sul: A expedição de Fernão de Magalhães no contexto da expansão castelhana para o Sul-Americano e o Pacífico no Século XVI”, en Rodrigues, V. G. y Avelar, A. P. (coord.), *Fernão de Magalhães e o conhecimento dos Oceanos*. Lisboa: Academia de Marinha, pp. 483-512.
- Pérez de Tudela y Bueso, J. (1983) *Mirabilis in altis: estudio crítico sobre el origen y significado del proyecto descubridor de Cristóbal Colón*. Madrid: CSIC.
- Pérez de Tudela y Bueso, J. (1990) *Tratados de Tordesillas*. Madrid: Testimonio.
- Rodríguez González, A. R. (ed.) (2018) *La primera vuelta al mundo. 1519-1522*. Madrid: Edaf.
- Rodríguez, J. L. (dir.) (2020) *Más allá de los mares conocidos*. Madrid: Dykinson.
- Russel-Wood, A. J. R. (1998) *Um mundo em movimento. Os Portugueses na África, Ásia e América (1415-1808)*. Lisboa: Difel.
- Thomaz, L. F. (1994) *De Ceuta a Timor*. Lisboa: Difel.
- Varela Bueno, C. (1982) *Cristóbal Colón. Textos y documentos completos, relaciones de viajes, cartas y memorias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Varela Bueno, C. (1988) *Colón y los florentinos*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulo 3

España y Portugal en los sistemas internacionales. Siglos XIX-XX

Luís Nuno Rodrigues y Óscar J. Martín García

Introducción

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión general de la inserción de España y Portugal en los sistemas internacionales contemporáneos¹. El texto abarca un amplio período que va desde la implantación del liberalismo y la independencia de las colonias sudamericanas de los dos países ibéricos hasta el final de la Guerra Fría y su plena integración en las estructuras multilaterales del llamado Occidente, como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Se busca comprender el posicionamiento relativo de los dos países ibéricos en el sistema internacional, la forma en que los cambios de dicho ordenamiento se reflejaron en España y Portugal y la agencia o el protagonismo de los dos países en determinados momentos.

En primer lugar, el texto se centrará en el siglo XIX, buscando discernir el impacto en España y Portugal de las guerras napoleónicas, la implantación del liberalismo y la independencia de las colonias trasatlánticas, así como comprender la evolución de los dos países en el complicado panorama internacional de este

¹ Véase a este respecto el trabajo pionero de Telo y Gómez (2000).

siglo. También prestará atención a las décadas de finales del siglo XIX, cuando se produjo un nuevo momento de reorganización del sistema internacional, con el ascenso de nuevas potencias, como Estados Unidos (EEUU) y Alemania, y la redefinición de las esferas coloniales de los países europeos. Se analizará el impacto de acontecimientos, como la guerra hispano-norteamericana en Cuba o el Ultimátum británico a Portugal, y la progresiva marginación del sur de Europa en términos internacionales.

La siguiente sección del capítulo abarca el período de las dos guerras mundiales y las diferentes formas en que España y Portugal se involucraron en ellas, dependiendo tanto de su situación política interna como de su posicionamiento en el ajedrez político europeo del siglo XX. En el primer conflicto, Portugal fue beligerante y España neutral; en la segunda guerra, Portugal mantuvo su neutralidad y España optó por la no beligerancia.

A continuación, nos adentraremos en el período de la Guerra Fría tratando de analizar cómo las dos dictaduras ibéricas se fueron integrando progresivamente en la esfera de influencia norteamericana, no solo en el ámbito de la seguridad y la política exterior, sino también en el económico y cultural. Se prestará especial atención al momento de la transición a la democracia en España y Portugal y a cómo el contexto internacional de la Guerra Fría influyó en estos procesos.

Por último, el texto analiza la situación de la posguerra fría y el modo en que los dos vecinos ibéricos redefinieron sus políticas exteriores en un contexto de globalización basado en las prioridades de la plena integración en la UE, la pertenencia a la OTAN y la relación con los antiguos espacios del imperio, concretamente en África y América Latina.

1. Las transformaciones en el mundo ibérico global a principios del siglo XIX

Entre los siglos XVI y XVIII, España y Portugal desempeñaron un papel central en la política europea y mundial. El siglo XIX, sin embargo, correspondió a un período de declive gradual para ambos países en cuanto a su posición en el sistema internacional, un fenómeno que se hizo sentir especialmente en las décadas comprendidas entre las revoluciones liberales y las independencias sudamericanas de principios de siglo y las debacles coloniales de la última década de la centuria.

En las primeras décadas del siglo XIX, el llamado “mundo ibérico global” experimentó profundas transformaciones bajo el doble impacto de la “era de las revoluciones” y las guerras napoleónicas. Recientemente, la historiadora Graciela Rogers (2015) ha analizado las implicaciones y consecuencias de este doble fenómeno incluyendo en esta denominación no solo a España y Portugal, sino también a sus colonias en el continente sudamericano. Las guerras napoleónicas aceleraron un proceso de profunda transformación en el citado espacio ibérico y ultramarino, con la secesión de la mayoría de las colonias españolas en América y con las revoluciones liberales en España y Portugal ya en la década de 1820.

En el caso portugués, los efectos más visibles de estas transformaciones globales fueron la Revolución Liberal de 1820 y la independencia de Brasil tres años después. Este último hecho representó, desde el punto de vista de la posición internacional de Portugal, un grave revés, marcando el fin del llamado segundo ciclo imperial. El primer ciclo, construido en los siglos XV y XVI y basado principalmente en el comercio con Oriente y la importancia de las especias, había llegado a su fin ante la competencia de otros imperios, como el británico y el holandés. Pero la explotación de las riquezas de Brasil, como el oro y el

azúcar, así como el tráfico de esclavizados desde África hacia América del Sur y del Norte, habían permitido a Portugal, en los siglos XVII y XVIII, seguir siendo en gran medida un imperio con proyección mundial (Alexandre, 2000). Ahora, con la independencia de Brasil, a Portugal le quedaban sus pequeñas colonias en Asia y los vastos territorios sobre los que reclamaba soberanía en las franjas costeras del continente africano, pero que solo ocuparía y explotaría realmente a partir de las últimas décadas del siglo XIX.

Por otro lado, en las primeras décadas del siglo XIX se acentuó la dependencia política y económica de Portugal respecto del Reino Unido. Esta relación de dependencia es anterior a la instauración del liberalismo y ha funcionado a lo largo de los siglos como un verdadero “contrapeso” a la llamada “presión continental”, pero también como apoyo a la proyección atlántica de Portugal (Teixeira, 2000). Sin embargo, tras las invasiones francesas y la instalación del rey y la corte en Río de Janeiro, en 1807, se hizo aún más evidente una verdadera tutela política y militar del Reino Unido sobre Portugal, con la asunción de William Beresford como jefe del ejército portugués. Lo mismo podría decirse desde el punto de vista económico, sobre todo porque el tratado comercial luso-británico de 1810 permitió la apertura de los puertos brasileños a las llamadas “naciones amigas” y creó condiciones muy favorables para los comerciantes británicos.

Tras la Revolución Liberal de 1820, la hegemonía británica en Portugal llegó a tomar la forma de una intervención directa y decisiva en el propio curso de los acontecimientos políticos internos. Oficialmente, los británicos mantenían que sus obligaciones con Portugal eran principalmente de carácter territorial y como garantes de su independencia. Pero este entendimiento hizo que ya en 1826 Reino Unido enviara una división militar para proteger al gobierno liberal de las incursiones absolutistas de España, y que también desempeñara un papel importante en el desenlace de la guerra civil de 1832-1834, que culminó con la implantación definitiva del liberalismo en Portugal. Pero la “tutela británica” también se hizo sentir “de forma indirecta y mitigada, pero no menos efectiva”, como escribió Nuno Teixeira, a través de la llamada Cuádruple Alianza y la progresiva “integración de la economía portuguesa en la periferia dependiente del sistema de relaciones económicas del Reino Unido” (2000, p. 62).

En España, la Guerra de la Independencia (1808-1812) abrió una nueva etapa en la historia del país, con claras implicaciones internacionales. El enfrentamiento con los ejércitos napoleónicos inició la Revolución Liberal (con sus repercusiones europeas en 1812, 1820 y 1823), abrió la puerta a la emancipación de los territorios americanos y promovió un giro diplomático que se materializó también en una alianza con el Reino Unido en 1809. Aunque la victoria en la guerra aumentó temporalmente el prestigio internacional de España, el nuevo orden posnapoleónico establecido en el Congreso de Viena (1814-1815) redujo considerablemente su influencia diplomática. En la Europa nacida de este cónclave, España ocupó una posición marginal. A pesar de su decisiva contribución a la derrota del emperador francés, el agotamiento producido por la guerra relegó al país a un lugar secundario en la configuración del nuevo sistema de poder europeo bajo el predominio del Reino Unido, Francia, Austria, Rusia y Prusia (Cortezo, 2001). Esta posición de debilidad se confirmó posteriormente con la intervención francesa a favor de la restauración absolutista de Fernando VII en 1823 y la culminación en 1825 de los procesos de independencia de las colonias americanas (Latorre, 2011, pp. 49-53).

Tras la muerte de Fernando VII en 1833, la firma del Tratado de la Cuádruple Alianza (1834) estableció la tutela moral y política anglofrancesa sobre los incipientes regímenes liberales peninsulares, consolidando la pertenencia de España y Portugal a la órbita euroatlántica (Vilar, 2003, pp. 405-406). Como resultado, Madrid quedó relegada durante más de una década a una posición pasiva, dependiente de Londres y París. Esta situación solo se atenuó a mediados de la década de 1840, cuando –una vez estabilizada la situación política interna y consolidado el proyecto liberal– se inició un nuevo período de

cierto fortalecimiento y autonomía de la política exterior española, que duró hasta 1868 (Vilar, 2003, pp. 35-77). En ese cuarto de siglo, todavía bajo el equilibrio hegemónico de las grandes potencias de Viena, España consiguió ampliar y diversificar sus relaciones diplomáticas. El régimen liberal isabelino obtuvo un amplio reconocimiento internacional, incluido el de las naciones legitimistas, y estableció relaciones con todos los Estados europeos (también con la Santa Sede a través del Concordato de 1851). Además, desde 1836 las autoridades españolas habían comenzado a firmar tratados de amistad y comercio, a reconocer la independencia y a multiplicar sus contactos bilaterales con países como México, Ecuador, Chile, Venezuela, Argentina, Bolivia y Guatemala, entre otros. Esta revitalización de la política exterior española se reflejó principalmente en una serie de intervenciones y expediciones militares (a la Conchinchina, Marruecos, México, Perú y Chile, entre otros), que buscaban promover el prestigio nacional tanto en el interior como en el exterior, aunque sin poner en peligro los intereses de las grandes potencias².

El final del siglo XIX representó otro momento de redefinición de la posición internacional de España y Portugal. En un contexto exterior marcado por el ascenso de nuevas potencias, como EEUU y Alemania, los países del flanco meridional experimentaron una acentuada periferización en relación con los nuevos centros de un sistema internacional multipolar. En gran medida, esta marginación supuso momentos de importante “pérdida” colonial. En el caso de Portugal, este proceso se manifestó sobre todo bajo el escenario del llamado “reparto de África” entre las potencias coloniales europeas (Alexandre, 1998). El Acta General de la Conferencia de Berlín, en febrero de 1885, consagró el principio de ocupación efectiva en detrimento del principio de los derechos históricos en lo que se refiere a las reivindicaciones de soberanía en el territorio africano. Portugal ya había iniciado una serie de viajes de exploración y reconocimiento y también de imposición de soberanía en la década de 1870 y aceleró este proceso en la década siguiente.

Pero los esfuerzos portugueses no fueron suficientes para garantizar el objetivo del ministro Henrique de Barros Gomes de construir la llamada África Austral Portuguesa, una extensa franja de territorio bajo dominio portugués que unía las dos costas africanas, entre Angola y Mozambique (Costa, 1998). Era un proyecto que iba en contra de los intereses británicos en la región y que el gobierno portugués pretendía llevar a cabo con el apoyo de Alemania y Francia (Guevara, 2006). Pero la complicidad de estas dos potencias no fue suficiente para evitar que los británicos reclamaran asertivamente sus intereses en la región. El proyecto de construcción de la famosa ruta “Cabo-El Cairo” chocaba directamente con el proyecto portugués conocido como el “Mapa Rosa”, lo cual se visibilizó claramente cuando, el 11 de enero de 1890, el Reino Unido presentó al gobierno portugués el famoso Ultimátum de 1890, exigiendo la retirada de las fuerzas portuguesas de la zona al este de Mozambique (Teixeira, 1998; Howes, 2007). Las negociaciones que siguieron con el Reino Unido desembocaron en el tratado del 11 de junio de 1891 que, a pesar de representar el derrumbe del sueño de construir un “nuevo Brasil en África”, garantizó a Portugal un vasto imperio colonial en África con unas fronteras que, en esencia, permanecieron inalteradas hasta su final en 1974-1975.

También en el caso español, en la última década del siglo, la política de repliegue y neutralidad fue incapaz de evitar las embestidas del imperialismo anglosajón sobre las antiguas potencias imperiales ibéricas (Río, 2007, p. 67). En este caso, el enfrentamiento con el expansionismo americano supuso

Las guerras napoleónicas aceleraron un proceso de profunda transformación en el citado espacio ibérico y ultramarino, con la secesión de la mayoría de las colonias españolas en América y con las revoluciones liberales en España y Portugal ya en la década de 1820.

² Sobre estas intervenciones, véase Acaso (2007), Alexandre (2006), Inarejos (2010).

la liquidación definitiva del imperio colonial español. La aplastante derrota de las tropas españolas en 1898 consumó el “segundo gran recorte que sufrió la monarquía española en su estructura territorial a lo largo del siglo XIX” (Zamora, 1999). El Tratado de Paz de París con EEUU y la venta de las pequeñas islas del Pacífico a Alemania supuso la pérdida de Cuba, Puerto Rico, Filipinas, las Carolinas, las Marianas y Palaos³. Pero el “desastre del 98” no solo generó un sentimiento de indefensión ante la incontrolable partición colonial, sino que constituyó un serio desafío a la soberanía del Estado español en el área atlántico-mediterránea, una zona de creciente importancia estratégica y rivalidad internacional. Esta amenaza llevó a las autoridades españolas a cerrar el ciclo ultramarino abierto en 1492 y, en las primeras décadas del siglo XX, a centrar su interés exterior en la geopolítica del espacio peninsular.

2. Guerras y conflictos en el siglo XX

Cuando estalló la Primera Guerra Mundial, las relaciones entre Portugal y el Reino Unido atravesaban un período especialmente difícil, en gran parte debido a la instauración de la República en Portugal el 5 de octubre de 1910. Por un lado, el Reino Unido había retrasado todo lo posible el proceso de reconocimiento oficial del nuevo régimen (Telo, 2010, p. 269). Por otro lado, las negociaciones entre el Reino Unido y Alemania para el reparto de las posesiones coloniales portuguesas también eran conocidas en Portugal. En realidad, estas negociaciones ya habían tenido lugar en los últimos años del siglo XIX, pero ahora se dan a conocer de nuevo en vísperas de la Primera Guerra Mundial. En 1913, las dos potencias llegaron incluso a un acuerdo que solo la oposición de Francia y el estallido del conflicto europeo acabarían por hacer inviable (Oliveira, 2011). En los últimos años también se había producido un creciente acercamiento entre el Reino Unido y España, justificado sobre todo por los intereses británicos en el Mediterráneo occidental. Este fue también un factor de preocupación para el joven régimen republicano, agravado por el conocimiento de los planes anexionistas de ciertos sectores de la élite política española, especialmente en la corte de Alfonso XIII (Gómez, 1998).

Por lo tanto, el estallido de la Primera Guerra Mundial fue visto como una oportunidad por el gobierno republicano portugués, que pronto desarrolló una estrategia intervencionista. Por un lado, la participación en la Primera Guerra Mundial podría permitir a Portugal mantener su imperio, que entre tanto había sido atacado por las fuerzas alemanas en Angola. Por otro lado, la intervención junto al Reino Unido era también un medio eficaz, según los dirigentes republicanos, para reforzar la alianza luso-británica y disipar los problemas que habían caracterizado los primeros años de la República. Finalmente, permitiría a Portugal, en el contexto peninsular, diferenciarse de la España neutral. Además de estos objetivos en materia de política exterior, la entrada en la guerra, consideraban los intervencionistas, también permitía a la joven República, políticamente inestable, ganar una renovada legitimidad a nivel interno (Teixeira, 1996). Los objetivos externos, en gran medida, se materializaron. Portugal mantuvo su imperio africano y la relación con el Reino Unido entró en una fase de mayor estabilidad. En la inmediata posguerra, Portugal vio truncadas sus esperanzas de formar parte del comité ejecutivo de la Sociedad de Naciones, creada por las potencias vencedoras en 1919, a diferencia de España, que sí logró esa posición (Menezes, 2009).

En el caso de España, la pérdida de los últimos territorios coloniales llevó al nuevo rey Alfonso XIII a adoptar, a principios del siglo XX, una actitud eminentemente defensiva, mediante la cual eligió la seguridad nacional del país como principal objetivo exterior. Esta estrategia se reflejó en la adhesión de España a la Entente franco-británica en 1904 y en los acuerdos mediterráneos de 1907. Ambos pactos

3 Por citar sólo algunos ejemplos de la extensa bibliografía acerca del 98, véanse Rubio (2004) y Río (1997).

ayudaron a resolver la crisis abierta en 1898 y a consolidar el *statu quo* territorial español en la zona euroafricana, así como a reforzar el orgullo patriótico español mediante una nueva empresa colonial en Marruecos⁴. Así, una década después de la catastrófica fecha de 1898, podría decirse que la situación internacional de España había mejorado gracias a los nuevos vínculos establecidos, incluso desde una posición subalterna y subordinada, con las potencias euro-occidentales (Telo y Gómez, 2003).

En los años siguientes, la política exterior de los gobiernos de Alfonso XIII se centró en el mantenimiento de la estabilidad territorial en la frontera sur, la expansión hacia Marruecos, la proyección ibérica y un incipiente hispanoamericanismo de carácter cultural. Todo ello fue unido a la reticencia a intervenir en conflictos continentales, como quedó patente en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) (Castañares y Hernández, 2007, pp. 125-126; Niño, 2000). A pesar de sus vínculos diplomáticos con la Entente franco-británica, España no participó en ese conflicto. De hecho, la neutralidad era una opción casi obligatoria dada la fragilidad económica, la vulnerabilidad estratégica y la inestabilidad interna del país. Sin embargo, la diplomacia española consiguió hacer de la necesidad virtud, utilizando esta neutralidad para aumentar el prestigio internacional del país. La labor humanitaria y las maniobras pacifistas y mediadoras realizadas por las autoridades españolas durante la Gran Guerra proyectaron una imagen positiva del país en el exterior. Al final de la guerra, España había acumulado un “capital de neutralidad” crucial para obtener, como se ha dicho, un puesto no permanente en el comité ejecutivo de la Sociedad de Naciones (Telo y Torre Gómez, 2003, p. 258).

España afrontó con optimismo el nuevo escenario internacional nacido con la victoria aliada en la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, el fin del crecimiento económico ligado a la guerra acentuó –junto con los fracasos militares en Marruecos (especialmente la derrota de Annual en 1921)– la crisis política del sistema de la Restauración, que condujo en 1923 a la instauración del régimen autoritario del general Primo de Rivera. Este último orientó su política exterior a la búsqueda de prestigio internacional, con tono inconformista, como demuestran sus esfuerzos por conseguir un puesto permanente en la Sociedad de Naciones. La dictadura también adoptó una posición revisionista sobre el norte de África como muestra del creciente malestar de España por las condiciones impuestas por Francia y el Reino Unido en Marruecos, Tánger y Gibraltar. Finalmente, Primo de Rivera escenificó un acercamiento, más estratégico que ideológico, con la Italia fascista para obtener un mayor margen de maniobra ante el entendimiento franco-británico (Tussell y Saz, 1982; Sueiro, 1984; Palomares, 1989). Al final, los resultados de la política primorriverista en estas cuestiones fueron más bien modestos, aunque se vieron compensados por los avances logrados en las relaciones con Portugal (especialmente tras el establecimiento del gobierno militar en 1926) y con América Latina y por la pacificación de Marruecos tras el exitoso desembarco de Alhucemas en 1925. Sin embargo, esta victoria no pudo contener la crisis interna galopante que acabaría con el experimento primorriverista en 1930 y la caída de la monarquía al año siguiente.

También en Portugal la situación política evolucionaría hacia una dictadura militar tras la caída de la Primera República en mayo de 1926. El nuevo régimen no tenía problemas en cuanto a su reconocimiento internacional, pero la política exterior no estaría en el centro de sus preocupaciones. La excepción sería la búsqueda inicial del aval de la Sociedad de Naciones para la contratación de un préstamo externo que permitiera el saneamiento financiero y la recuperación económica del país. Las condiciones establecidas por Ginebra, sin embargo, no fueron aceptadas por el gobierno portugués y acabaron contribuyendo a la llamada de Oliveira Salazar al Ministerio de Hacienda, ya en 1928, y a la adopción de una fuerte política de austeridad financiera.

4 Sobre la cuestión marroquí, véanse Balfour (2002), Corrales (2002), Villalobos (2004).

Con el ascenso de Oliveira Salazar a la jefatura del gobierno a partir de 1932, el nuevo régimen definió como sus prioridades exteriores la alianza luso-británica (que, en palabras de Salazar, no debía confundirse con la tutela) y el mantenimiento del imperio colonial, en un contexto en el que volvían a surgir rumores sobre el posible reparto de los territorios portugueses como medio de aplacar los impulsos expansionistas de Alemania. Se dejó atrás la dimensión europea continental de la política exterior portuguesa, en gran parte debido a la necesidad de oponerse a la política exterior republicana y a la estrategia intervencionista seguida años antes (Rosas, 1994). Paralelamente, la preocupación por la evolución política de España se hizo patente, especialmente a partir de 1931, con la Segunda República Española. En el período comprendido entre 1931 y 1933, el llamado “bienio rojo”, los opositores portugueses en el exilio en España se beneficiaron del apoyo y la complicidad de las autoridades españolas, tendencia que cambiaría a partir del momento en que los gobiernos españoles adoptaron un sesgo más conservador en noviembre de 1933 (Oliveira, 1985; Torre Gómez, 1998).

Unos años más tarde, la Guerra Civil española entre 1936 y 1939 situó a España en el centro de la política internacional. Aunque las causas y los orígenes del conflicto fueron internos, su internacionalización fue casi inmediata. A partir del verano de 1936, tanto el gobierno republicano como las fuerzas rebeldes buscaron ayuda en el extranjero, dando lugar a una intervención exterior que influyó en el desarrollo y el resultado de la guerra a favor de las tropas sublevadas. Esta intervención estuvo condicionada por el escenario internacional y los intereses económicos, políticos y geoestratégicos de las grandes potencias. El bando franquista recibió una ayuda financiera, diplomática y militar crucial de la Alemania nazi, la Italia fascista y el Portugal salazarista. También contó con el apoyo del Vaticano y de sectores católicos y conservadores europeos. El gobierno legítimo, por su parte, obtuvo el apoyo de la Unión Soviética, México y las Brigadas Internacionales, así como la solidaridad de la opinión pública internacional de izquierdas y la complicidad ocasional de Francia. El Reino Unido y EEUU optaron por una neutralidad ambigua que, de hecho, acabó beneficiando a los insurgentes⁵. Con el tiempo, la Guerra Civil española, que comenzó como un conflicto local con un impacto marginal en el contexto europeo, acabó convirtiéndose en un capítulo importante en la escalada de acontecimientos que desembocó en la Segunda Guerra Mundial (Olivero y Lemus, 2003).

Desde el inicio del conflicto en España, el gobierno de Oliveira Salazar tenía claro en qué bando debía situarse. Para la dictadura portuguesa, el triunfo del franquismo era visto como una “condición de su estabilidad y existencia”, mientras que la victoria de los republicanos podía hacer de España un “punto de apoyo para el hostigamiento efectivo y permanente del Nuevo Estado” (Oliveira, 1987, pp. 140-141). Sin embargo, la predisposición política e ideológica de Salazar y del régimen de aquel momento a apoyar a los insurgentes españoles tendría que moderarse, teniendo en cuenta, sobre todo, la gestión de la alianza con el Reino Unido. Portugal tendría que mantener, al menos oficialmente, una posición de no intervención, ya que el Reino Unido fue el principal impulsor de la política de neutralidad en la fase inicial del conflicto español, muy contraria a los designios del gobierno de Salazar. A pesar de intentar posponer al máximo su adhesión al acuerdo de no intervención, Portugal acabó anunciando su adhesión el 14 de agosto de 1936, aunque lo hizo con fuertes reservas (Oliveira, 1998). En cualquier caso, la neutralidad oficial del *Estado Novo* no se dio en la práctica, y el régimen llevó a cabo una serie de políticas y actividades que finalmente desembocaron, el 23 de octubre, en la ruptura de las relaciones diplomáticas con el gobierno español.

En primer lugar, autorizó una representación oficial de las autoridades nacionales en Lisboa, que desempeñó un papel fundamental, coordinando en Portugal “todas las iniciativas en el sentido de la ayuda

5 Sobre esta cuestión, véase Bosch (2012), Tierney (2007), Avilés (1994), Moradiellos (2001).

material y política a la España nacional". Estaba en contacto permanente con la Junta de Burgos y tenía "sólidos vínculos con las autoridades portuguesas, los círculos empresariales y la representación alemana en Lisboa, así como el delegado en la capital portuguesa de Hisma", la empresa alemana de venta de material militar. En segundo lugar, facilitó la comunicación y tránsito de hombres y material de guerra entre las dos zonas controladas por las fuerzas insurgentes, hecho que resultó fundamental en la fase inicial de la Guerra Civil (Oliveira, 1987, p. 149).

El final de la Guerra Civil y la instauración de la dictadura franquista casi coinciden con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Al comienzo de la guerra, en septiembre de 1939, la España de Franco anunció una estricta neutralidad, aunque las autoridades españolas mostraron desde el primer momento una clara parcialidad hacia Alemania. Esta connivencia filofascista se intensificó a mediados de 1940, tras el avance militar alemán y la entrada de Italia en la guerra (Tusell, 1995). Ambos acontecimientos contribuyeron al alineamiento del régimen español con Roma y Berlín. Franco estuvo incluso tentado de entrar en el conflicto para recuperar Gibraltar y satisfacer sus ilusiones de grandeza imperial. Aunque dicha opción nunca se materializó, en agosto de 1941 la dictadura española envió un ejército de voluntarios, la División Azul, a la Unión Soviética para luchar junto al ejército alemán contra el comunismo (Juliá, 2002). Sin embargo, la entrada de EEUU en el conflicto a finales de ese año y el avance aliado en el Mediterráneo en noviembre de 1942 obligaron a España a volver a posiciones neutralistas. Esta reorientación estratégica se hizo más visible tras la caída de Mussolini en julio de 1943. A partir de ese momento, el régimen español hizo del catolicismo y del anticomunismo su principal sostén para sobrevivir al colapso del Eje. Pero este giro oportunista no impidió que al final de la guerra la dictadura española sufriera la condena y el rechazo internacional por sus orígenes, su naturaleza y su identificación con el Führer y el Duce.

Portugal, al igual que España, también adoptó una posición formal de neutralidad desde el principio hasta el final del conflicto mundial. Pero, de hecho, esta posición evolucionó desde una fase inicial de neutralidad equidistante, que en la práctica significaba una mayor proximidad a los intereses de la Alemania nazi, hasta una fase final de neutralidad colaboradora, esta vez con los aliados. En el período inicial de la guerra, hasta las victorias aliadas en el norte de África y la caída de Mussolini, Portugal llegó a tener serias dificultades en sus relaciones bilaterales con el Reino Unido, que solo se compensaron en los últimos años de la guerra con la firma de importantes acuerdos con los británicos en 1942 y 1943, entre ellos, el acuerdo sobre la exportación de wolframio y el que autorizaba al Reino Unido a utilizar una base naval y aérea en la isla de Terceira, en las Azores, ya en 1943 (Rosas, 1994, pp. 308-313).

Por otro lado, los últimos años del conflicto también supusieron el inicio del acercamiento de Portugal a la que se convertiría en la potencia dominante en el Atlántico, sustituyendo al Reino Unido en ese papel: EEUU. Esta estrategia culminó en noviembre de 1944 con la firma de un acuerdo que garantizaba a EEUU el uso de una base aérea en las Azores, en la isla de Santa María. Este fue un momento decisivo en el proceso de transición hacia un nuevo punto de referencia exterior para Portugal, que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pasaría a ser EEUU. Los términos del acuerdo de 1944, que garantizaba la devolución de la remota colonia de Timor a la soberanía portuguesa, eran indicativos de las características que adquirirían las relaciones luso-americanas en las décadas siguientes. Por un lado, EEUU necesitaba una base militar en las Azores, cuya importancia estratégica se vería reforzada con el inicio de la Guerra Fría. Por otro lado, el gobierno portugués consideraba el mantenimiento del imperio colonial como una misión histórica y "sagrada" y también como un factor fundamental para la supervivencia política del régimen dirigido por Oliveira Salazar desde 1932. Estos dos condicionantes acabaron moldeando de forma duradera las relaciones entre ambos países hasta mediados de la década de 1970⁶.

6 Sobre las relaciones entre Portugal y EEUU durante la Segunda Guerra Mundial, véase Rodrigues (2005).

3. La Guerra Fría

En la inmediata posguerra, la posición de España y Portugal a nivel internacional reflejó las diferentes posturas de los países ibéricos durante el conflicto. Ambos experimentaron dificultades en cuanto a su inserción internacional, en gran parte debido a las características de sus regímenes políticos y a cierta proximidad con las fuerzas del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, especialmente en el caso de España. Sin embargo, la nueva dinámica bipolar resultante de la aparición de la Guerra Fría acabó beneficiando indirectamente a los dos países ibéricos, al revalorizar la posición geográfica de la península ibérica y el carácter anticomunista de las dictaduras española y portuguesa, que se beneficiarían de la estrategia de *containment* aplicada por EEUU a partir de 1946-1947.

Las potencias vencedoras vieron el franquismo como una anomalía, un recuerdo incómodo del fascismo derrotado. Entre 1945 y 1947, el régimen de Franco fue excluido de la construcción del nuevo sistema internacional y sufrió un importante ostracismo exterior, que incluyó la exclusión de las Naciones Unidas (ONU, 1945), el Plan Marshall (1948) y la OTAN (1949). A pesar de su aislamiento internacional, la dictadura española logró sobrevivir en el hostil escenario de la inmediata posguerra, gracias en parte a la actitud vacilante del Reino Unido, EEUU y Francia (Portero, 1989; Hualde, 2016). A diferencia de la Unión Soviética, estas potencias se negaron a intervenir directamente en España, por temor a que esto pudiera alimentar otro enfrentamiento civil que favoreciera al comunismo. Londres, París y Washington condenaron públicamente el régimen de Franco y ejercieron una presión moderada a favor de la democratización en España, pero nunca rompieron las relaciones diplomáticas con un país en el que tenían importantes intereses económicos, comerciales y geoestratégicos (Moradiellos, 1999).

Con la aparición de la Guerra Fría, la Administración de Harry Truman comenzó a sustituir su anterior rechazo ideológico a la dictadura franquista por un enfoque geoestratégico y militar. A partir de entonces, el gobierno estadounidense decidió normalizar progresivamente sus relaciones con Madrid y mitigar su aislamiento internacional (Pardo, 2003, 2013; Liedtke, 1997; Jarque, 1998; Edwards, 1999). La culminación de este proceso fue la firma en 1953 de los acuerdos militares entre EEUU y España. Estos acuerdos implicaban el establecimiento de bases aéreas y navales estadounidenses en territorio español a cambio de ayuda económica, técnica y militar. En consecuencia, las relaciones con EEUU se convirtieron en el factor central de la política exterior española hasta el final de la dictadura. Los llamados Pactos de Madrid marcaron el inicio de una “amistad estable” basada en una fuerte subordinación estratégica de España al poder estadounidense. A cambio, la dictadura obtuvo el aval político de la principal potencia occidental, con su consiguiente redención internacional y anclaje al sistema defensivo occidental, dos elementos que garantizaron la supervivencia del régimen (Delgado, 2003; Viñas, 2003; Tervis, 2005). Además, la alianza con EEUU allanó el camino para que la España de Franco ingresara en organizaciones internacionales (Organización Mundial de la Salud-OMS en 1951; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO en 1952; Organización Internacional del Trabajo-OIT en 1953) y permitió una mejora de sus relaciones con varios países del llamado Occidente (Delgado, 2001; Cavalieri, 2014; Pardo, 2008; Díaz, 2005). Así, casi una década después del final de la Segunda Guerra Mundial, España comenzó a superar el aislamiento exterior sufrido como consecuencia de sus comprometidas amistades pasadas. El Concordato firmado con el Vaticano en agosto de 1953 también contribuyó decisivamente a esta rehabilitación internacional.

La posición portuguesa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue relativamente diferente a la de España. A pesar de las similitudes políticas e ideológicas del régimen de Salazar con las dictaduras europeas, el ascenso al poder de Salazar no contó con el apoyo directo de Alemania e Italia. Además,

como ya se ha mencionado, Portugal había ensayado, en la fase final de la guerra, un acercamiento a los Aliados, concretamente con la firma de dos acuerdos con el Reino Unido y EEUU que permitían a estos países instalar bases aéreas y navales en el archipiélago de las Azores. Al acabar la guerra, Portugal autorizó inmediatamente a los Aliados, ahora solo a EEUU, a permanecer en las Azores, mediante la sucesiva renovación de los Acuerdos de las Azores en 1946, 1948 y 1951 (Rodrigues, 2008). El veto soviético, en 1946, a la presencia portuguesa en la ONU se vio pues ampliamente compensado por la participación de Portugal en el Plan Marshall a partir de 1947, por la invitación a convertirse en miembro fundador de la OTAN en 1949 y, unos años más tarde, también en miembro fundador de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Rollo, 2007; Telo, 1996; Alípio, 2006).

La importancia estratégica de las Azores fue un elemento fundamental en las relaciones luso-estadounidenses después de la guerra. Al menos desde finales de 1945, el *Joint Chiefs of Staff* de EEUU consideraba “de la mayor importancia la adquisición por parte de los EEUU del derecho a utilizar, durante un largo período de tiempo, las instalaciones aéreas y navales de las Azores” (EEUU, 2018, p. 212). Este factor resultó decisivo para la progresiva integración de Portugal en la esfera de influencia de EEUU y para convertirse en miembro fundador de la OTAN. El motivo de esta invitación, como señala el historiador Nuno Severiano Teixeira, era “fundamentalmente de orden geoestratégico” y estaba relacionada, sobre todo, con la utilidad de la base de las Azores para los estadounidenses. EEUU consideró que, en el marco de la futura Alianza Atlántica, su presencia en las Azores podría materializarse sobre una base más sólida y duradera. En el contexto de la Guerra Fría, la base se había convertido en un “punto estratégico fundamental para el reabastecimiento económico y militar de Europa, así como una estación de control de las rutas marítimas y aéreas del Atlántico Norte” (Teixeira, 1993, pp. 64-65). La integración de Portugal en la OTAN en 1949 allanó el camino para la firma en 1951 de dos acuerdos fundamentales que regularían en las décadas siguientes las principales relaciones bilaterales luso-estadounidenses: el Acuerdo de Asistencia Mutua para la Defensa, firmado el 5 de enero de 1951, y el Acuerdo de Defensa entre Portugal y EEUU, firmado el 6 de septiembre de 1951. Mediante este último acuerdo, Portugal se comprometió a conceder al gobierno de EEUU “en caso de guerra en la que estén involucrados durante la existencia del Tratado del Atlántico Norte y en el marco y en virtud de las responsabilidades asumidas en el mismo, el uso de instalaciones en las Azores” (Rodrigues, 2002, p. 25).

Los problemas internacionales surgieron para Portugal a lo largo de la década de 1950, debido a la resistencia del régimen de Salazar a la descolonización y a sus esfuerzos por mantener sus posesiones imperiales, en un contexto marcado por el desmantelamiento gradual de los principales imperios coloniales europeos y la progresiva aparición del movimiento anticolonialista. Desde su entrada en la ONU en 1955, Portugal se convirtió en el centro de los debates anticolonialistas y fue objeto de varias resoluciones de condena, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad. Además, a principios de 1961, estalló una revuelta armada contra el dominio colonial portugués en Angola, que se extendería a Guinea-Bissau y Mozambique en los años siguientes, y que duraría hasta 1974. En 1961, la propia Administración Kennedy invirtió la tradicional posición de complicidad americana con Portugal y puso en serias dificultades al régimen de Salazar, a pesar del contrapeso que suponía la Base de Lajes, y manifestaba la inquietud de EEUU con la evolución de la Guerra Fría en África. Como reconoció el subsecretario de Estado para asuntos africanos de la Administración demócrata, Mennen Williams, EEUU nunca estaría dispuesto a intercambiar “*base rights*” en las Azores por “*human rights*” en Angola (Rodrigues, 2002, p. 171).

A lo largo de la década de 1960, Portugal también se benefició de un progresivo acercamiento a las principales potencias europeas, concretamente a Francia y a la República Federal de Alemania (RFA) (Marcos, 2007; Fonseca, 2007). Estos países nunca plantearon serios problemas para la política portuguesa en África, e incluso fueron los principales proveedores de equipamiento militar de las Fuerzas Armadas portuguesas.

*En la inmediata
posguerra,
la posición
internacional de
España y Portugal
fue reflejo las
diferentes posturas
adoptadas por los
dos países ibéricos
durante el conflicto.*

Además, la integración gradual de la economía portuguesa en la dinámica de crecimiento europea a lo largo de los años 50 y 60 fue innegable. Francia y la RFA acabaron convirtiéndose en los principales socios económicos de Portugal y la emigración y el turismo contribuyeron decisivamente a señalar un nuevo giro “continental” de Portugal, incluso cuando Oliveira Salazar defendió públicamente el envío de tropas portuguesas a Angola “rápidamente y con fuerza” y se mostró dispuesto a defender, “orgullosamente solo”, los principios de la “civilización cristiana occidental” en los confines del continente africano (Rodrigues, 2001, pp. 189 y ss.). Cuando, a finales de los años 60, debido a su evolución política interna y al creciente peso de sus respectivas opiniones públicas, los socios europeos empezaron a manifestar su impaciencia con las siempre aplazadas reformas del sucesor de Salazar, Marcelo Caetano, no se opusieron a que Portugal firmara en 1972, aún en dictadura, un importante acuerdo comercial con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) (Oliveira, 2004; Castilho, 2000).

La política exterior española durante las décadas de 1960 y 1970 también perseguía la plena integración en el bloque occidental mediante el estrechamiento de los lazos con Europa Occidental y el reequilibrio de las relaciones desigua-

les con EEUU. Por ello, no es de extrañar que uno de los principales logros exteriores de este período fuera el Acuerdo de Asociación con la CEE en 1970 (Powell, 2003; Pons, 2004; Pecharromán, 2008). Sin embargo, la naturaleza autoritaria del régimen español y sus vínculos fundacionales con el fascismo de entreguerras constituyeron un obstáculo insuperable para su plena aceptación entre las naciones occidentales. Aunque las relaciones económicas, científicas, culturales y educativas habían crecido considerablemente, el rechazo político de Europa a Franco se mantuvo e incluso se reforzó ante la intensificación de la represión en España desde principios de los años 70. A la muerte del dictador español, en noviembre de 1975, el estatus internacional de España había mejorado notablemente, aunque seguían existiendo importantes obstáculos para su plena aceptación internacional⁷.

Las nuevas democracias ibéricas siguieron un camino similar en sus relaciones internacionales entre mediados de los años 70 y el final de la Guerra Fría, basado principalmente en el fortalecimiento de los lazos europeos y transatlánticos, con la pertenencia a la CEE y la participación en la OTAN. La posición internacional de España experimentó una notable transformación como resultado de la evolución de un modelo autoritario de política exterior a un modelo democrático basado en nuevos principios (democracia, derechos humanos, europeísmo, distensión). Este cambio vino acompañado de la voluntad oficial de superar la herencia internacional del régimen franquista, de universalizar las relaciones exteriores y de lograr una progresiva normalización exterior. El intento de poner fin a la excepcionalidad política de los 40 años anteriores se materializó con la plena integración de España en la CEE en 1986⁸. Esto, junto con la incorporación a la OTAN tras el referéndum de ese mismo año, supuso la plena integración de España en el mundo occidental. Desde entonces, España adoptó un nuevo estatus de potencia media con un papel periférico en el centro de la sociedad internacional⁹.

En el caso portugués, la transición a la democracia marcó una transformación aún más profunda, con el fin del imperio colonial portugués (Pinto, 2001). Por primera vez desde el siglo XV, el país dejó de depender de su proyección exterior y se vio obligado a redefinir su posición internacional y a diversificar su política exterior y sus relaciones internacionales. Esta redefinición se basó en tres ejes esenciales.

⁷ Para una visión más general de este período, véase Pecharromán (2008), Delgado, Guardia y Pardo (2006), Pardo (2005).

⁸ Sobre la entrada de España en la CEE, véase, entre otros, los trabajos de Juste (2010, 2011).

⁹ Para una visión general de este período, véase Pardo (2015).

En primer lugar, en la llamada opción europea, que se materializó en la solicitud de ingreso en la CEE en 1977 y, tras prolongadas negociaciones, en la adhesión plena del país en 1986. En segundo lugar, en el mantenimiento del vector atlántico, con la pertenencia a la OTAN y la relación privilegiada con EEUU, materializada en la permanencia de la base militar norteamericana en las Azores. En tercer lugar, en el intento de reconstruir las relaciones bilaterales con los nuevos países africanos de habla portuguesa y la apuesta por la Lusofonía como vehículo de acercamiento a las antiguas colonias, especialmente tras la creación de la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP) en 1996. Como se detalla en el siguiente capítulo de este libro, estos acontecimientos marcaron fuertemente la inserción exterior de ambos países al inicio de sus períodos democráticos.

Conclusión

El análisis comparado de la posición internacional de España y Portugal y de su inserción en el sistema internacional a lo largo de los siglos XIX y XX nos permite extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, podemos ver la existencia de grandes paralelismos y similitudes en la historia internacional de los dos países en la época contemporánea. Esto es visible, por ejemplo, a principios del siglo XIX, con la evolución de ambos países hacia regímenes liberales y la independencia de las colonias de ultramar. También se percibe a finales de este mismo siglo, cuando ambas potencias vivieron otro momento de “pérdida” colonial, con la guerra hispano-estadounidense en Cuba y con el Ultimátum británico, que obligó a Portugal a redimensionar sus ambiciones y proyectos coloniales en el sur de África. En general, el siglo XIX fue un siglo de pérdidas, de declive en la posición e importancia relativa de los dos países en el sistema internacional; una pérdida de territorio y una pérdida de riqueza en un contexto en el que el sur de Europa estaba cada vez más relegado a la periferia del sistema internacional.

También es importante comprender que esta marginación de la Europa sudoccidental en el sistema internacional es concomitante con otros cambios más amplios, a saber, la aparición en el último cuarto del siglo XIX de dos *challengers* a la hegemonía internacional del Reino Unido, a saber, Alemania y EEUU. España y Portugal se vieron tentados, en distintos momentos y en diferentes grados, a explorar alternativas a la tradicional hegemonía británica en cuanto a su política internacional y a la situación de *cuasi* “tutela británica” que había caracterizado el siglo XIX. Esta alternativa podría haber pasado por un mayor acercamiento a Alemania. Portugal llevó a cabo esta política de forma más tímida, en gran medida porque su dimensión atlántica tenía mayor peso en la geografía del país y en la definición de sus prioridades estratégicas. Con todo, el imperio en África permaneció y la alianza luso-británica siguió manteniendo un peso histórico y estructural en la política exterior portuguesa. España, en este sentido, fue más allá que Portugal en esta tentación continental de despegarse del Reino Unido y, si queremos utilizar un momento singular para ilustrar este acercamiento, podemos evocar el encuentro de Franco con Hitler en Hendaya en octubre de 1940.

Una tercera conclusión se refiere al final de la Segunda Guerra Mundial y al ascenso de EEUU como potencia dominante en el llamado Occidente, sustituyendo el tradicional papel británico como centro del sistema internacional. Esta novedad provocó un nuevo reajuste en cuanto a la postura exterior de los dos países. Si bien al finalizar la guerra la situación de España y Portugal era distinta, en gran parte debido a su comportamiento durante el conflicto, con la aparición de la Guerra Fría, ambos países articularon su política exterior en gran medida en torno a la alianza establecida con EEUU. A pesar de la diferencia en la participación de Portugal como miembro fundador de la OTAN (con la ausencia de España), lo realmente importante son los acuerdos bilaterales de defensa y la concesión de derechos sobre bases militares que Portugal y España establecieron con EEUU en 1951 y 1953, respectivamente.

En las décadas siguientes, asistimos a un notable paralelismo en el posicionamiento de los dos países en el sistema internacional durante la Guerra Fría. Sin embargo, con una particularidad nada desdeñable, que es el hecho de que Portugal siguiera manteniendo un extenso imperio africano en contra de los vientos de cambio anunciados por Harold MacMillan. Pero incluso así, España y Portugal siguen firmemente anclados en Occidente y, más allá de la importancia de los lazos transatlánticos, se ven irresistiblemente atraídos por el imán que supone el milagro económico europeo de los años 50 y 60. Durante estas décadas, España se acercó a Europa Occidental, culminando con la firma del Acuerdo de Asociación con la CEE en 1970. Francia y la RFA acabaron convirtiéndose en los principales socios económicos de Portugal. La emigración y el turismo también contribuyeron de forma decisiva a marcar un nuevo giro “continental” de Portugal, con la firma de un importante acuerdo comercial con la CEE en 1972.

Una última conclusión se refiere a las transiciones a la democracia en el sur de Europa a mediados de los años 70, que también fueron impulsadas por la dinámica descrita en el párrafo anterior. Aunque para EEUU la alianza con las dictaduras ibéricas no era precisamente un problema, lo cierto es que para el proyecto europeo, cuya expansión hacia el sur sería la etapa natural tras la ampliación de 1973, el carácter dictatorial de los regímenes ibéricos (y colonial en el caso de Portugal) representaba una vergüenza, una molestia creciente en el panorama internacional de los años 70 y, sobre todo, para su propia opinión pública. Por lo tanto, si observamos el proceso desde el punto de vista de las relaciones exteriores, la alianza atlántica y la integración europea fueron dinámicas continuas durante los años 50 y 60 que la transición a la democracia solo aceleró y consumó con la renovación de los acuerdos bilaterales con EEUU, la integración de España en la OTAN y la integración de los dos países en la CEE, de nuevo en una notable convergencia desde el punto de vista de su política exterior y de su posicionamiento en el mundo globalizado de finales del siglo XX.

Referencias

- Acaso, S. (2007) *Una guerra olvidada: la campaña de Marruecos de 1859 y 1860*. Barcelona: Inédita.
- Alejandro, L. (2006) *La guerra de la Conchinchina: cuando los españoles conquistaron Vietnam*. Barcelona: Edhasa.
- Alexandre, V. (1998) “O Nacionalismo Imperial e a Partilha de África” em Bethencourt, F. e Chaudhuri, K. (dir.), *História da Expansão Portuguesa. Volume IV, Do Brasil para África (1808-1930)*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 112-139.
- Alexandre, V. (2000) “O Império Colonial”, en Pinto, A. C. (ed.), *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Seguitur, pp. 39-60.
- Alípio, E. (2006) *Salazar e a Europa: história da adesão à EFTA*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Avilés, J. (1994) “Un país enemigo: Franco frente a Francia, 1939-1945”, *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 7, pp. 109-134.
- Avilés, J. (1994) *Pasión y farsa. Franceses y británicos ante la Guerra Civil española*. Madrid: Eudema.

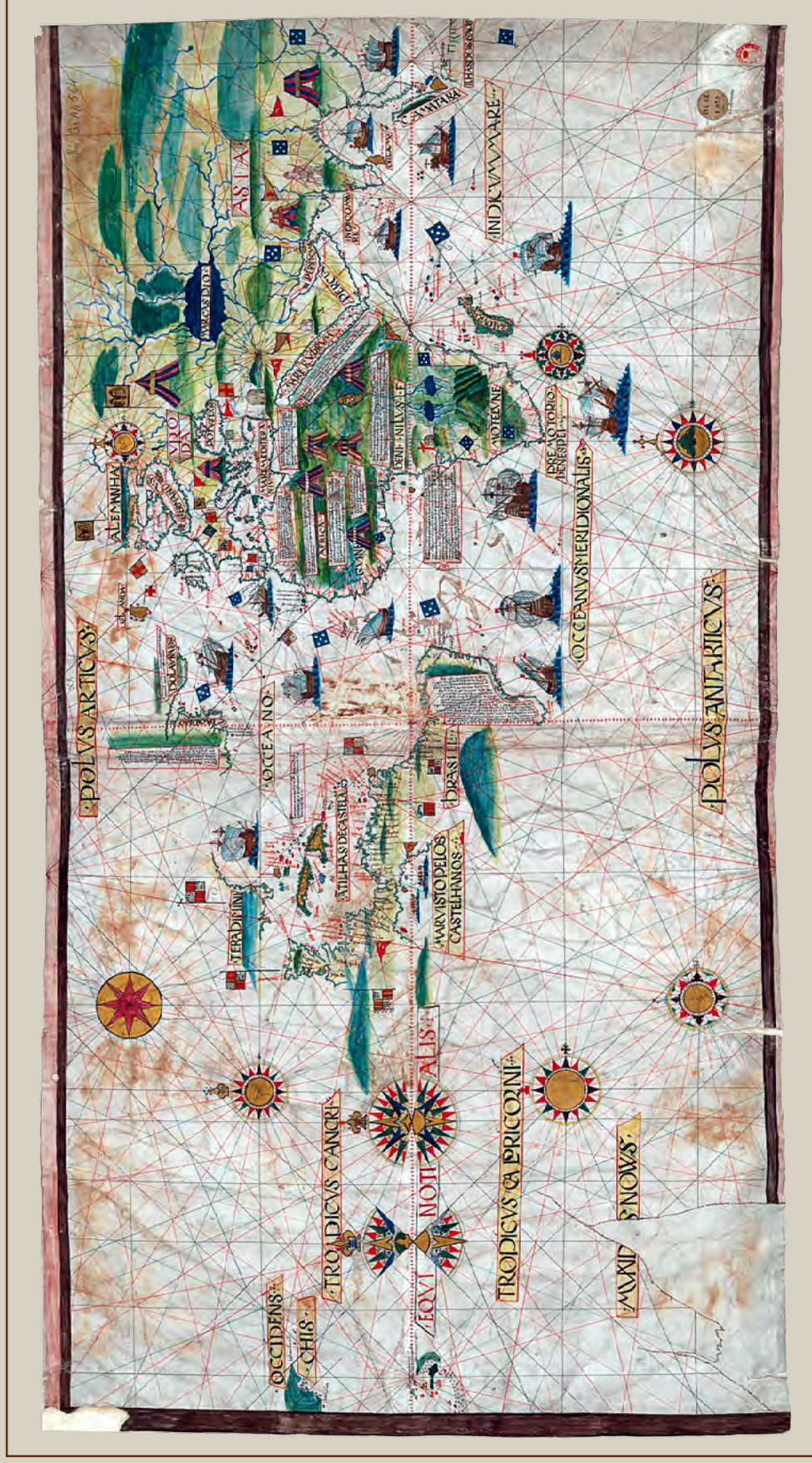
- Balfour, S. (2002) *Abrazo mortal - De la guerra colonial a la guerra civil en España y Marruecos*. Barcelona: Península.
- Bosch, A. (2012) *Miedo a la democracia. EUA ante la Segunda República y la guerra civil española*. Barcelona: Crítica.
- Castañares, J. C. P. e Hernández, J. L. N. (2007) "La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)", *Historia Contemporánea*, 34, pp. 117-154.
- Castilho, J. (2000) *A ideia de Europa no Marcelismo (1968-74)*. Lisboa: Coleção Parlamento.
- Cavalieri, E. (2014) *España y el FMI: la integración de la economía española en el sistema monetario internacional, 1943-1959*. Madrid: Eurosistema.
- Corrales, E. M. (2002) *Marruecos y el colonialismo español (1859-1912). De la guerra de África a la penetración pacífica*. Barcelona: Bellaterra.
- Costa, F. (1998) *Portugal e a Guerra Anglo-Boer - Política Externa e Opinião Pública (1899-1902)*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Crespo, J. (2004) *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid: Marcial Pons.
- Delgado, L. (2001) "El ingreso de España en la Organización Europea de Cooperación Económica", *Arbor*, 69, pp. 147-179.
- Delgado, L. (2003) "¿El "amigo americano"? España y EUA durante el franquismo". *Studia Histórica*, 21, pp. 231-276.
- Delgado, L. y Elizalde, M. D. (2005) *España y EUA en el siglo XX*. Madrid: CSIC.
- Delgado, L., Guardia, R. Martín de la y Pardo, R. (2006) *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia (1953-1986)*. Madrid: Sílex.
- Díaz, C. S. (2005) "La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)", *Historia contemporánea*, 30, pp. 179-204.
- Edwards, J. (1999) *Anglo-American relations and the Franco question, 1945-1955*. Oxford: Clarendon.
- EEUU, Departamento de Estado (2018) *Foreign Relations of the United States, 1945, vol. IV*. Washington: Departamento de Estado dos EUA.
- Fonseca, A. M. (2007) *A Força das Armas: o apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- Guevara, G. (2006) *As Relações entre Portugal e a Alemanha em torno de África: Finais do Século XIX e Inícios do Século XX*. Lisboa: Instituto Diplomático.

- Howes, R. (2007) "The British Press and Opposition to Lord Salisbury's Ultimatum of January 1890", *Portuguese Studies*, 23(2), pp. 153-166.
- Hualde, X. (2016) *El "cerco aliado". EUA, Gran Bretaña y Francia frente a la dictadura franquista (1945-1953)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Inarejos, J. A. (2010) *Intervenciones coloniales y nacionalismo español: la política exterior de la Unión Liberal y sus vínculos con la Francia de Napoleón III (1856-1868)*. Madrid: Sílex.
- Iñiguez, A. J. (1998) "Queremos esas bases" - *El acercamiento de EUA a la España de Franco*. Alcalá: Universidad de Alcalá.
- Jerónimo, M. (2012) *A Diplomacia do Império. Política e Religião na Partilha de África (1820-1890)*. Lisboa: Edições 70.
- Júlia, X. M. (2007) *Hitler y Franco. Diplomacia en tiempos de guerra*. Barcelona: Planeta.
- Juste, A. M. (2010) "Por fin Europa: La transición y el camino hacia la adhesión a la CEE", en Muñoz, S. F. (coord.), *Coyuntura internacional y política española: (1898-2004)*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 177-200.
- Juste, A. M. (2011) "El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa", *Circunstancia*, 25.
- Latorre, A. C. G. (2011) "El reinado de Fernando VII, 1808-1833", en Jaca, B. B. (coord.), *Historia contemporánea de España, 1808-1923*. Madrid: Akal, pp. 49-53.
- Liedtke, B. (1997) *Embracing Dictatorship. United States Relations with Spain, 1945-1953*. Londres: Palgrave Macmillan.
- López-Cordón Cortezo, M. V. (2001) "España en la Europa de la Restauración (1814-1834)", en López-Cordón Cortezo, M. V. (coord.), *La España de Fernando VII. La posición europea y la emancipación de América*, Vol. 2. Madrid: Espasa Calpe, pp. 1-147.
- Oliveira, P. (1998) *Armindo Monteiro. Uma Biografia Política (1896-1955)*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Oliveira, P. (2004) "A Política Externa" em Rosas, F. e Oliveira, P. A. (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Notícias Editorial, pp. 303-337.
- Oliveira, P. (2011) "O Factor Colonial na Política Externa da Primeira República", en Meneses, R. y Filipe, P. A. (eds.), *A Primeira República Portuguesa. Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, pp. 299-332.
- Marcos, D. (2007) *Salazar e de Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- Menezes, F. (2009) "A paz e o Tratado de Versalhes" en Rosas, F. e Rollo, M. F. (eds.), *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China, pp. 397-406.

- Moradiellos, E. (1999) "Postdam: el Franquismo en entredicho", *Claves de razón práctica*, 92, pp. 54-60.
- Moradiellos, E. (2001) *El reñidero de Europa. Las dimensiones internacionales de la Guerra Civil española*. Barcelona: Península.
- Moradiellos, E. (2006) *Franco frente a Churchill. España y Gran Bretaña en la II Guerra Mundial*. Barcelona: Península.
- Niño, A. (2000) "Política de alianzas y compromisos coloniales para la Regeneración internacional de España, 1898-1914" en Tussel, J., Avilés, J. e Pardo, R. (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, pp. 31-94.
- Oliveira, C. (1985) *Portugal e a Segunda República de Espanha, 1931-1936*. Lisboa: Perspetivas e Realidades.
- Oliveira, C. (1987) *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*. Lisboa: O Jornal.
- Olivero, I. C. e Lemus, E. (2003) "La internacionalización de la Guerra Civil (1936-1939)" en Pereira, J. C. (coord.), *La política exterior de España*, pp. 475-494.
- Palomares, G. (1989) *Mussolini y Primo de Rivera: política exterior de dos dictaduras*. Madrid: Eudema.
- Pardo, R. (2003) "La política norteamericana", *Ayer*, 49, pp. 45-64.
- Pardo, R. (2005) "La política exterior al final del franquismo", *Historia del Presente*, 6.
- Pardo, R. (2008) "La salida del aislamiento: la década de los cincuenta" en Mateos, A. (ed.), *La España de los cincuenta*. Madrid: ENEIDA, pp. 109-134.
- Pardo, R. (2013) "Salazarismo y franquismo (1945-1955): sobrevivir en Occidente". *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 25, pp. 67-88.
- Pardo, R. (2015) "España y el mundo desde 1975". *Historia del Presente*, 26, pp. 115-132.
- Pecharromán, J. G. (2008) *La política exterior del franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*. Madrid: Flor de Viento.
- Pike, D. W. (2010) *Franco y el Eje Roma-Berlín-Tokio. Una alianza no firmada*. Madrid: Alianza.
- Pinto, A. C. (2001) *O Fim do Império Português - A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização 1961-1975*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Portero, F. (1989) *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*. Madrid: Aguilar.
- Powell, C. (2003) "España en Europa: de 1945 a nuestros días", *Ayer*, 49, pp. 85-93.
- Río, R. de la T. del (1997) "La situación internacional de los años 90 y la política exterior española" en Fusi, J. P. y Niño, A. (eds.), *Vísperas del 98*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 173-195.

- Rodrigues, L. N. (2001) "A Solidão na política externa portuguesa no início da década de 60: o caso dos EUA" en Martins, F. (ed.), *Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Final da Monarquia ao Marcelismo*. Évora: CIDEHUS, pp. 189-224.
- Rodrigues, L. N. (2002) *Kennedy-Salazar: a Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Rodrigues, L. N. (2005) *No Coração do Atlântico: os EUA e os Açores (1939-1948)*. Lisboa: Prefácio Editora.
- Rodrigues, L. N. (2008) "Crossroads of the Atlantic: Portugal, The Azores and The Atlantic Community (1943-57)" en Aubourg, V., Bossuat, G. y Scott-Smith, G. (eds.), *European Community, Atlantic Community?*. Paris: Éditions Soleb, pp. 456-467.
- Rogers, G. I. (2015) "Waterloo, the Napoleonic Wars and the Recasting of the Global Iberian World", *The RUSI Journal*, 160(3), pp. 76-81.
- Rollo, F. (2007) *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- Ros, M. (2002) *La guerra secreta de Franco*. Barcelona: Crítica.
- Rosas, F. (1990) *Portugal entre a Paz e a Guerra, 1939-1945*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rosas, F. (1994) "O Estado Novo (1926-1974)" en José Mattoso (dir.), *História de Portugal*, Vol. VII, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994.
- Rubio, J. (2004) *El final de la era Cánovas. Los preliminares del desastre de 1898*. Madrid: Biblioteca Diplomática Española.
- Sueiro, S. (1984) "Primo de Rivera y Mussolini: las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras", *Proserpina*, 1, pp. 23-33.
- Teixeira, N. S. (1993) "Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico", *Análise Social*, pp. 55-80.
- Teixeira, N. S. (1996) *O Poder e a Guerra 1914-1918: objectivos nacionais e estratégias e políticas na entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Teixeira, N. S. (1998) "Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional" en Bethencourt, F. y Chaudhuri, K. (dir.), *História da Expansão Portuguesa. Do Brasil para África (1808-1930)*, Volumen IV. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 494-520.
- Teixeira, N. S. (2000) "O Império Colonial", en Pinto, A. C. (ed.), *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Seguitur, pp. 61-92.
- Telo, A. (1996) *Portugal e a NATO: o reencontro da tradição atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos.

- Telo, A. e Torre Gómez, H. de la (2000) *Portugal e Espanha - Nos Sistemas Internacionais Contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Telo, A. J. (2010) *Primeira República I. Do sonho à realidade*. Lisboa: Editorial Presença.
- Telo, A. J. e Torre Gómez, H. de la (2003) *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporâneos*. Mérida: Editora Regional de Extremadura.
- Termis, F. (2005) *Renunciando a todo. El régimen franquista y los EEUU desde 1945 a 1963*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Thomas, J. M. (2007) *Roosevelt y Franco*. Madrid: Edhasa.
- Tierney, D. (2007) *FDR and the Spanish Civil War*. Durham: Duke University Press.
- Torre del Río, R. de la (2007) "Bajo el signo de la redistribución colonial. La política exterior española entre 1895 y 1907", *Historia Contemporánea*, 34, pp. 65-92.
- Torre Gómez, H. de la (1998) *A Relação Peninsular na Antecâmara da Guerra Civil de Espanha (1931-1936)*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Torre Gómez, H. de la (1998) *Na Encruzilhada da Grande Guerra. Portugal-Espanha, 1913-1919*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Tusell, J. (1995) *Franco, España y la II Guerra Mundial. Entre el Eje y la neutralidad*. Madrid: Temas de Hoy.
- Tusell, J. e Saz, I. (1982) "Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas", *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 179(3), pp. 413-483.
- Vilar, J. B. (1989) "Las Relaciones internacionales de la España isabelina: precisiones conceptuales y anotaciones bibliográficas (1833-1868)" en Vilar, J. B. (ed.), *Las Relaciones Internacionales en la España Contemporánea*. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 401-420.
- Vilar, J. B. (2003) "España en la Europa de los nacionalismos: entre pequeña nación y potencia media (1834-1874)" en Pereira, J. C. (coord.), *La política exterior de España*, pp. 401-420.
- Villalobos, F. (2004) *El sueño colonial. Las guerras de España en Marruecos*. Barcelona: Ariel.
- Viñas, A. (2003) *En las garras del águila. Los pactos con EEUU de F. Franco a F. González, 1945-1995*. Barcelona: Crítica.
- Zamora, J. (1999) *España en la política internacional*. Madrid: Biblioteca Clásica.



Progel, Otto (1843), *Kunstmann IV: Carte du monde* [copia realizada por Otto Progel en 1843 de un original desaparecido también manuscrito de Jorge Reinel y su padre Pedro Reinel de 1519], Bibliothèque Nationale de France, Paris

*B. España y Portugal
en la globalización contemporánea*

Capítulo 4

España y Portugal en el mundo: análisis basado en el Índice Elcano de Presencia Global

Iliana Olivé, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro¹

Introducción

Como explican los anteriores capítulos, en los últimos 500 años, el papel de España y de Portugal en las distintas etapas de globalización ha sido cambiante. Si en la internacionalización que nacía con la primera circunnavegación los dos países eran coprotagonistas, junto con otras metrópolis, de una globalización eminentemente cultural, comercial, tecnológica y bélica (capítulos 1 y 2), la historia ibérica de los siglos XVIII a XX transforma sustancialmente el papel de ambos en los procesos de globalización y regionalización (capítulo 3).

Se define así una incorporación tardía y, por tanto, más pasiva a una comunidad internacional crecientemente globalizada desde finales de la Segunda Guerra Mundial, particularmente desde los años 70

¹ Los autores agradecen los comentarios recibidos de todos los participantes, pero muy especialmente de Áurea Moltó, durante el seminario de debate de las primeras versiones de los capítulos de este libro, que se celebró los días 1 y 2 de julio de 2021.

(coincidiendo con los procesos de liberalización financiera) y, de forma acelerada, desde los 90 (tras la desaparición del bloque soviético). Si bien, en ambos casos, la relación con distintas estructuras de gobernanza global se inicia ya a mediados del siglo XX, no es hasta las dos transiciones democráticas en España y Portugal (prácticamente coincidentes en el tiempo) que se produce una apertura clara al sistema económico y político internacional. Esta incorporación rápida, tardía y necesariamente algo pasiva (a unas estructuras ya moldeadas y lideradas por otros países) define fuertemente sus políticas exteriores y también su proyección exterior efectiva, a cuyo análisis dedicamos este capítulo.

Tanto las estrategias como los análisis de política exterior tienen, todavía en la actualidad, un fuerte componente geográfico que radica en elementos históricos. Así, los objetivos de política exterior de Portugal se plantean en términos de regiones y países preferentes (por ejemplo, Brasil en América Latina, el África lusófona). De hecho, como se verá en este capítulo, la concentración, en ambos casos, en el espacio europeo tiene su explicación en la evolución económica, política y social de los últimos 40 años. Es por este motivo que los cuerpos de literatura de la geopolítica clásica y crítica se muestran particularmente propicios para analizar el perfil de inserción exterior de España y Portugal por medio del Índice Elcano de Presencia Global, y es también por este motivo que se analizará la proyección exterior de los dos países desde una perspectiva eminentemente geográfica.

El primer epígrafe resume los principales elementos teóricos de la geopolítica clásica y crítica para luego abordar los objetivos de política exterior de ambos países (en los epígrafes segundo y tercero). El cuarto epígrafe analiza el comportamiento de ambos países en el Índice Elcano de Presencia Global: su evolución en volumen y cuota, su perfil económico, militar o blando y su distribución geográfica.

1. Entre la geografía y la historia: geopolítica clásica y crítica

La geopolítica traduce, desde un punto de vista teórico, la estrecha relación entre el espacio geográfico y el poder político.

La geopolítica clásica del siglo XIX pertenece al ámbito teórico realista (Wu, 2018) de las relaciones internacionales (RRII), por sus premisas teóricas basadas en la anarquía del sistema internacional y el enfoque analítico en el Estado y la lucha por el poder. Surgió de la búsqueda de metateorías que explicaran la evolución del sistema internacional y los fenómenos asociados a la globalización, el desarrollo tecnológico y las grandes revoluciones (Brooks Adams, 1895; Spengler, 1918). Se asocia principalmente al establecimiento de un vínculo conceptual entre el espacio y el poder. Por un lado, en el ámbito marítimo, con el poder naval identificado como una variable central en el poder político y en las relaciones entre los Estados, especialmente en lo que respecta al control del comercio y las victorias bélicas en el surgimiento de los imperios coloniales (Mahan, 1890). Por otro lado, en el ámbito terrestre, partiendo de la premisa de que podían hacerse grandes generalizaciones sobre la Geografía y la Historia, puesto que, a finales de siglo, todo (o casi todo) era ya tierra conquistada (Mackinder, 1904). Aunque algo reduccionista, la conceptualización de Mackinder influyó enormemente en el pensamiento político de las décadas posteriores.

Por su parte, la geopolítica crítica surge como una evolución de la geopolítica clásica (Neumann, 2002) y se ubica en las teorías constructivistas y críticas de las RRII. Afín al posestructuralismo, se basa en la idea de construcción del mundo social por parte de los actores que participan en él (a través de

representaciones, narrativas, identidades y socialización), y busca comprender y deconstruir las asimetrías de poder generadas por estas (inter)acciones (Devetak, 2009; Derrida, 1968; Gregory, 1989; Shapiro, 1989; Powers, 2007; Foucault, 1975 y 1980). Reflexiona sobre la espacialización de la política internacional por parte de los actores (actores políticos, medios de comunicación, opinión pública, empresas, etc.) (Ó'Tuathail y Agnew, 1992). Esta espacialización representa, además de la acción diplomática o militar, un esfuerzo de categorización o representación discursiva de base ideológica (que genera asimetrías y jerarquías, incluida la exotización del otro), principalmente con el fin de aumentar el poder (estatal, regional o equivalente) y quizás securitizar (Buzan *et al.*, 1998) el vínculo entre espacio y poder. En definitiva, la forma en que los actores del sistema internacional describen el mundo, incluida la forma en que se proyectan a sí mismos y se representan a los demás, conforma la forma en que ven el mundo, actuando en función de esta representación (Kaldor, 1990; Ó'Tuathail y Agnew, 1992: 190).

La Geopolítica Clásica y Crítica se diferencian de otros enfoques de las RRII en su estrecho vínculo con las disciplinas de la Geografía y la Historia, lo que las hace particularmente útiles para el análisis de los discursos de política exterior de la Hispanidad (Filippis y Tsokou, 2012) o la Lusofonía o *Portugalidade*, ambos de matriz geohistórica (Sousa, 2013; Amante, 2011), presentes en las actuales estrategias y acciones de política exterior de Portugal y de España, que se resumen en los dos siguientes epígrafes. Son, además, discursos que contraponemos a los resultados, para España y Portugal, del Índice Elcano de Presencia Global.

2. La política exterior de España

Si bien las prioridades en materia de política y acción exterior de España se explicitan en la Constitución Española y en diversos discursos y documentos oficiales, no es hasta 2014 que se aprueba una ley de acción exterior que, además de incluir los objetivos estratégicos para esta política pública, pauta la elaboración y actualización periódica de una estrategia de acción exterior (España, 2014).

Según dicha ley, España se define, sobre todo, como miembro de la Unión Europea (UE), lo que compatibiliza con su membresía de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y con un perfil atlantista. Los objetivos de la acción exterior española son, someramente, la cooperación al desarrollo, la garantía de los derechos humanos, la dignidad y la libertad vía, particularmente, los espacios multilaterales, además de la promoción de la presencia internacional y de la buena imagen de España en el exterior.

En 2015 se aprobaba la primera estrategia de acción exterior cuya principal prioridad es la internacionalización: “estar” en la globalización, percibiéndose esta, desde un enfoque realista, como un juego competitivo de suma cero, con ganadores y perdedores, en el que España aspira a estar en el bando de los ganadores (MAEC, 2015). El texto hace suyos, lógicamente, los once objetivos de la ley, varios de los cuales se vinculan a variables y dimensiones del Índice Elcano de Presencia Global: (i) las acciones encaminadas al mantenimiento de la paz y la seguridad se verían reflejadas en la dimensión militar de la proyección exterior de España; (ii) la lucha contra la pobreza en la variable de cooperación al desarrollo; (iii) la asistencia y protección a ciudadanos con la migración; (iv) los intereses económicos de España en el exterior con todas las variables de la dimensión económica (energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e inversiones).

En lo geográfico, se insiste de nuevo en la importancia de Europa (y, concretamente, de la profundización en el proceso de integración) y en el fortalecimiento de las relaciones con América Latina.

Respecto de esto último, dicho fortalecimiento debería darse, en lo blando, en los campos de la lengua, la cultura, la ciencia, la innovación o la cooperación al desarrollo² y también en la dimensión económica, en la que la estrategia asume la debilidad de las relaciones comerciales con la región y el agotamiento del modelo inversor de los años 90. De producirse avances en estas líneas, deberíamos poder observar en los resultados del Índice Elcano de Presencia Global un cierto aumento de los valores desagregados para la región en las variables de cultura, ciencia, tecnología, educación y cooperación al desarrollo (capítulo 7), así como en lo económico, en energía, bienes primarios, manufacturas o servicios (capítulo 5).

Más recientemente, siguió una segunda estrategia, publicada en 2021, que, de nuevo, hace suyos los objetivos legales en materia de política y acción exterior (libertad, paz, igualdad y solidaridad), mostrando también algunas líneas de continuidad respecto de la anterior estrategia (MAEUEC, 2021). Los objetivos estratégicos son ahora cinco: (i) más Europa, (ii) mejor multilateralismo; (iii) bilateralismo estratégico; (iv) compromiso solidario y (v) Agenda 2030. En lo que respecta a las prioridades geográficas, España tiene intereses diferenciados en mantener o estrechar relaciones con prácticamente todas las regiones: Europa, América Latina, norte de África, Asia-Pacífico, África Subsahariana o América del Norte.

La existencia de intereses diferenciados en prácticamente todas las regiones se ha hecho compatible con un peso mayúsculo de la UE como prioridad en la acción exterior; algo que se refleja en la ley y en las dos estrategias y en lo que coinciden los análisis de la política exterior española (Aldecoa, 1989; Torreblanca, 2001 y 2005; Barbé, 2011; Mestres, 2019; Pacheco, 2020; Molina, 2020).

La importancia de América Latina o el norte de África es, en parte, heredada de la visión de la política exterior anterior a la transición a la democracia (Aldecoa, 1989), aunque siga plenamente vigente en el contexto actual. En América Latina, España tendría una socia económica clave con la que mantiene, además, estrechos vínculos en cooperación al desarrollo, mientras que el Mediterráneo sería de gran importancia geoestratégica, incluyendo su condición de proveedor de energía para España (Pacheco, 2020). Es más, según Barbé (2011), incluso estas dimensiones más tradicionales de la política exterior española estarían pasando, crecientemente, vía Bruselas.

En lo sectorial, y en línea con lo que contemplan las estrategias arriba citadas, según Pacheco (2020), dada su condición de potencia media, España se inclina, estructuralmente, más por las dimensiones blandas de las relaciones internacionales que por la militar (detallada esta última en el capítulo 6), así como tiene una clara preferencia por la vía multilateral, frente a la bilateral.

Existe, pues, una cierta línea de continuidad en la política exterior española. Sin embargo, según Aixalá (2005), la ruptura del consenso en política exterior (que se produjo en relación a la intervención en Irak bajo el mandato de Aznar) sería, al menos en parte, el resultado inevitable de la democratización, en lo interno, y de la globalización, en lo externo. La dilución de la frontera nacional-internacional haría difícil, desde esta perspectiva, que partidos políticos con ideas distintas acerca de cómo deberían organizarse la sociedad y la economía coincidieran en una misma visión respecto de cómo relacionarse con terceros. Esto explicaría el sesgo más europeo de Rodríguez Zapatero frente al más atlantista de Aznar.

Si España ha asumido más fácilmente el papel de *policy taker* frente al de *policy maker* y si, como señala Aixalá (2005), el propio proceso de globalización estaría moldeando la política exterior española,

² Es interesante el énfasis en América Latina como región prioritaria en la política de cooperación al desarrollo a pesar de la pérdida de peso de la región también en este ámbito de la acción exterior española (Olivé & Pérez 2019 y 2020).

no sorprendería que la naturaleza y distribución geográfica de la proyección exterior de España se orientara en mayor medida hacia las regiones donde las iniciativas de integración y regionalización han cobrado más fuerza. En este sentido, la UE tendría sobre la presencia global española un efecto centripeto mayor que el que pueden tener iniciativas iberoamericanas o mediterráneas.

3. La política exterior de Portugal

Durante el *Estado Novo*, la política exterior portuguesa se caracterizó principalmente por la narrativa de una vocación atlántica y una centralidad del imperio colonial en África, en detrimento de la opción europea (Teixeira, 1996), aunque con la notable excepción del Reino Unido y España, “una realidad ineludible para la política exterior portuguesa” (Brito, 2005, p. 158; Damião, 2005).

La Constitución de 1976 marcó un punto de inflexión en la política interior y exterior del país, estableciendo un régimen democrático, pluralista y abierto al exterior, aunque subrayando también el peso de la Lusofonía, con la voluntad expresa de desarrollar relaciones especiales con los países de habla portuguesa en un marco poscolonial. En la revisión constitucional de 1989 y en el marco de la adhesión de Portugal a las Comunidades Europeas en 1986, se expresa el compromiso de Portugal de “reforzar la identidad europea y fortalecer la acción de los Estados europeos en favor de la paz”, lo que traduce la creciente apertura del país hacia Europa. Se hace también mención a la defensa del uso y la promoción de la difusión internacional de la lengua portuguesa, junto con el mantenimiento de la referencia a los vínculos con los países de habla portuguesa.

El programa del anterior gobierno, que toma posesión en 2019, describe Portugal como un país abierto a Europa y al mundo y hace alusión a la defensa nacional para afrontar los retos de la década 2020-2030 (en particular en lo que respecta a la participación de Portugal en los procesos y misiones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN– y de la UE). Este documento muestra claramente los ejes y objetivos estratégicos de la “política europea y exterior” de Portugal, una denominación que da cuenta del peso relativo de Europa en la agenda exterior. En este sentido, el primer eje identificado es el de Europa, mostrándose Portugal como un constructor de puentes por su “capacidad de interlocución con las instituciones europeas y con los Estados miembros que abogan por la integración europea” (Portugal, 2019, p. 38). Asimismo, Portugal se compromete con la promoción y el fortalecimiento del papel de Europa en el mundo.

El segundo eje, atlántico, se divide, en este documento y a diferencia de la visión del concepto estratégico de 2013, en norte y sur. Y es que en el Atlántico Norte está la participación en los procesos y misiones de la OTAN y las relaciones bilaterales con Estados Unidos (EEUU) y Canadá. En el Atlántico Sur destaca el papel de la Conferencia Iberoamericana y la conexión con África. El uso de esta expresión hace referencia al énfasis en este continente, ya expresado en la Constitución, en forma de la intención de mantener lazos privilegiados en particular con los países de habla portuguesa. En este contexto, el programa gubernamental hace hincapié en la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP), así como en los programas de cooperación con los *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (PALOP) y Timor Oriental (ambos en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la defensa). El peso de la promoción de la lengua y la cultura portuguesas, que quizá sea el tercer eje (aunque esta claridad taxonómica se desvanece en algún momento del texto), se refuerza con la mención no solo de las comunidades portuguesas que viven en el extranjero, sino también del “fomento de la internacionalización de nuestra economía y de nuestra lengua y cultura” (*ibid.*, p. 42). Sin embargo, el eje atlántico (Sur) y

el supuesto eje de la Lusofonía (intercultural y poscolonial) están intrínsecamente ligados, sobre todo en la CPLP, “como comunidad de lengua, ciudadanía, cooperación política y diplomática y espacio económico” (*ibid.*, p. 41).

También destaca otro aspecto, de carácter supuestamente transversal a los tres ejes: el papel preponderante del multilateralismo (y del sistema de Naciones Unidas) en la política exterior portuguesa. La elección de políticos portugueses para ocupar puestos de liderazgo en organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), también se destaca como logro de la diplomacia portuguesa y refuerza la narrativa de Portugal como constructor de puentes.

En definitiva, la historia y la posición geográfica periférica de Portugal en el contexto europeo han marcado sus opciones de política exterior basadas en una preferencia atlántica y una necesidad europea (Royo y Manuel, 2003) asociadas a las ideas de democratización y crecimiento económico (Standring, 2019; Magone, 2006). Sin embargo, al igual que ocurriría con España, el éxito de la integración europea ha invertido esta dinámica, y en la actualidad Portugal “se piensa a sí mismo como un país europeo y es como miembro de la UE que busca valorar y potenciar la posición atlántica y las relaciones poscoloniales” (Teixeira, 2020, p. 55). Por otro lado, si en algún momento de la historia España representó un obstáculo que dificultaba el acceso de Portugal al resto de Europa, en la actualidad es vista como un socio natural que ofrece importantes oportunidades, no solo en el marco de la UE, sino también bilateralmente (Brito, 2005).

En los objetivos estratégicos de Portugal expresados en los más variados documentos de política exterior y en particular en el programa XXII del anterior gobierno, existe una tendencia a querer reforzar las relaciones económicas con el espacio europeo, pero también, indirectamente, con otros espacios vía acuerdos comerciales de la UE (por ejemplo, con Canadá, Japón y Mercosur) y también con la vecindad cercana (España, Reino Unido, Francia, Alemania y EEUU), y con India y China (Portugal, 2019, p. 39).

La idea de Portugal como Estado atlántico (Santos Silva, 2018), desde el imperio colonial hasta el posterior acercamiento a la OTAN y a EEUU (Teixeira, 1996, p. 76), se deriva de sus características geohistóricas (Costa Pereira, 2018, p. 270), como una alternativa marítima a la presión continental (Teixeira, 1996). Además, el atlantismo portugués también está vinculado a la idea de Lusofonía intercultural poscolonial (Sousa, 2013). Los rasgos atlantista y europeo se ven hoy como complementarios, ya que “para la política exterior portuguesa, ser atlántico puede significar un valor añadido en Europa, al igual que ser europeo puede tener un valor añadido en el Atlántico y, en particular, en el Atlántico Sur, donde se desarrollan las relaciones poscoloniales” (Teixeira, 2010, p. 55).

Históricamente ligada al atlantismo portugués persiste la relativa centralidad de África. Aunque esta región, en particular África Subsahariana, sigue siendo prioritaria para la política exterior portuguesa (Raimundo, 2019), ha perdido, sin embargo, la centralidad que tenía antes de 1974. Los vínculos se dan ahora vía instituciones supranacionales, como la UE (Seabra, 2019; Teixeira, 1996), en particular en la región del Gran Sahel, que gana protagonismo por razones de seguridad y defensa (Brito, 2005). Como Estado del sur de Europa con orientación a la seguridad marítima, la región es particularmente relevante para Portugal.

A pesar de la importancia de los ejes atlántico y europeo y de la creciente importancia del África no necesariamente lusófona, la Lusofonía intercultural poscolonial no es en absoluto insignificante en el contexto de la política exterior portuguesa (Santos Silva, 2018). En este ámbito, también entra en juego la relación de Portugal con los países emergentes, especialmente Brasil, que ha ido ganando visibilidad a nivel regional y mundial, y del que se espera que “acabe desempeñando el papel de motor de la

propia CPLP y de la expansión de la lengua portuguesa (un objetivo estratégico compartido)” (Brito, 2005, p. 159). Considerando que “la relevancia de Portugal en la política exterior de la UE dependerá en gran medida de la relevancia de Portugal fuera de la UE” (Cravinho, 2012, p. 162), el atlantismo portugués y la Lusofonía intercultural poscolonial han sido multiplicadores de oportunidades y “aspectos definitorios y agregadores de este horizonte estratégico” (Carvalho, 2015, p. 7).

En términos culturales (pero también fuertemente económicos), la atención se centra principalmente en el espacio de habla portuguesa, con énfasis en indicadores de la dimensión blanda, como educación y cooperación para el desarrollo, junto con la cooperación en defensa dirigida al África de habla portuguesa (Portugal, 2019, pp. 41-42).

En definitiva, Europa, el Atlántico y la Lusofonía intercultural poscolonial constituyen los pilares tradicionales de la narrativa y la acción exterior portuguesa (Cravinho, 2012), a los que se podrían añadir “Comunidades, Internacionalización y Multilateralismo” (Santos Silva, 2018, p. 25).

4. España y Portugal en el Índice Elcano de Presencia Global

4.1 ¿De emergentes a decadentes?

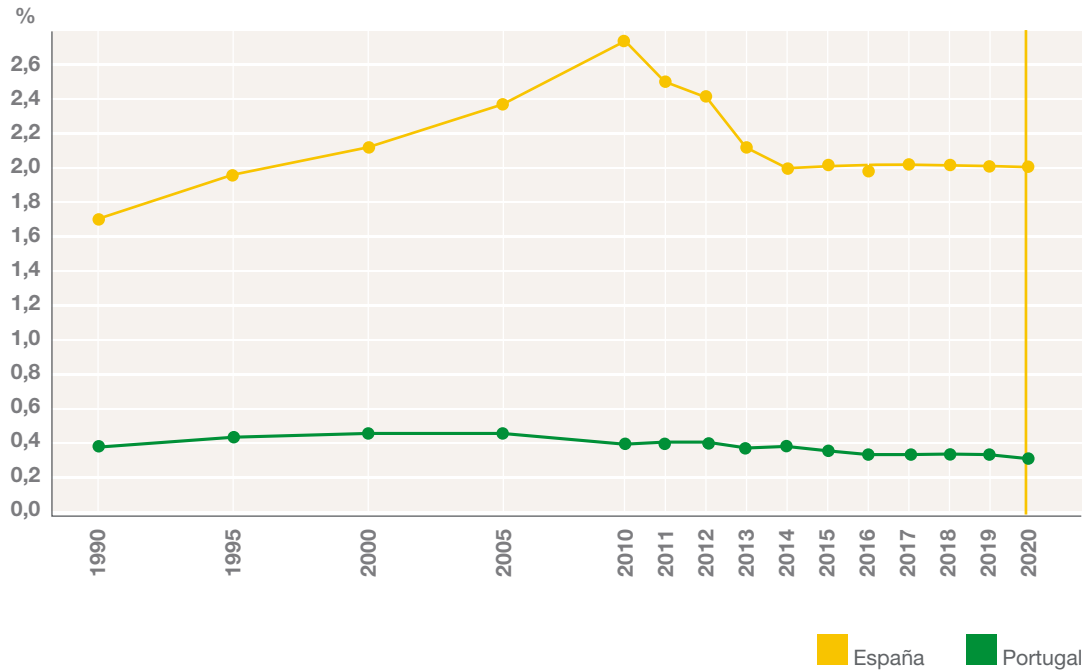
Las prioridades declaradas de España y de Portugal en materia de política y acción exterior pueden tener su correlato, o no, en los resultados efectivos de proyección global, medidos con el Índice Elcano de Presencia Global, que agrega y cuantifica los resultados de proyección exterior y posicionamiento internacional (en los tres ámbitos económico, militar y blando) de 140 países (en el momento en el que se escribe este capítulo), entre los que se incluyen Portugal y España), y para el período 1990-2020.

España y Portugal ocupan en 2020 los puestos 13 y 44, respectivamente, en el *ranking* del Índice Elcano de Presencia Global, lo que los sitúa en una posición relativamente alta, si se compara con los puestos que ocupan en términos de población y PIB. Con 291,5 puntos en 2020, el volumen de proyección exterior de España es sensiblemente superior al que registra Portugal, de 49,3, algo habitual en los resultados de este Índice, que correlacionan fuertemente con los tamaños poblacional y económico de los países para los que se calcula.

Como se detalla en los epígrafes anteriores, ambos países viven un proceso de apertura a raíz de la transición a la democracia durante los años 80 y 90. Esta intensa internacionalización se refleja en los resultados del Índice: ganan puestos en el *ranking* de presencia global a pesar de perderlos en los de PIB y población. No obstante, con la Gran Recesión se revierte esta tendencia, de modo que ambos países también tienen en común un impacto similar de la crisis de 2008, con una pérdida absoluta y relativa de proyección exterior, que puede observarse en el comportamiento de la cuota de presencia³, en la **figura 4.1**. Esto se explica en parte con el mayor grado de exposición a la economía mundial, resultado de la apertura.

3 La cuota de presencia global refleja la proporción de la presencia global de un país respecto del valor agregado de la presencia global de todos los países para los que se calcula el Índice en el mismo año. En contextos de globalización (o desglobalización) en los que el conjunto de los países ganan (o pierden) presencia global en valor índice, la cuota permite observar las ganancias (pérdidas) relativas, lo que permite observar fácilmente cómo se reordenan los países en las etapas de internacionalización (desinternacionalización).

FIGURA 4.1
Cuota de presencia global de España y Portugal (1990-2020)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

Cabe señalar, no obstante, que el punto de inflexión y la pérdida de cuota se produce antes en el caso de Portugal que en el de España. Por tanto, es mayor el paralelismo entre el comportamiento de Portugal y el del conjunto de grandes países europeos, como Alemania, Francia e Italia, que pierden protagonismo en la globalización (por lo tanto, cuota de presencia) ya desde finales de los 90, como consecuencia del auge asiático y, particularmente, de China. En este sentido, España seguiría un patrón menos europeo hasta el año 2005, momento hasta el que sigue acumulando cuotas de presencia, para luego pasar a alinearse con los países de su entorno, con particular intensidad durante y después de la Gran Recesión.

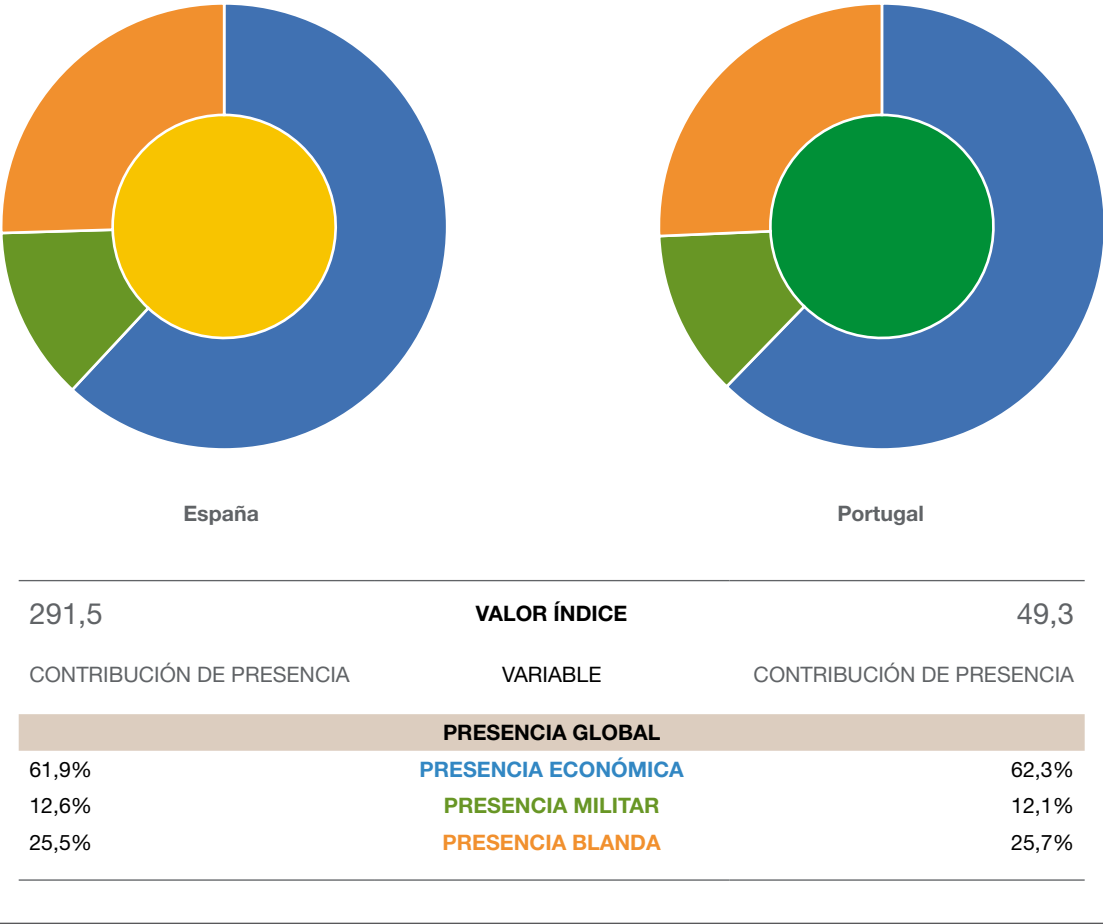
Las similitudes entre los dos países se extienden a sus perfiles de proyección exterior. En primer lugar, en ambos casos, hay un peso relevante de la dimensión blanda, si se compara con otros países de su entorno. Si la dimensión blanda explica una cuarta parte de la proyección exterior de España y Portugal, respectivamente, este peso se limita, por ejemplo, al 10% en Irlanda.

Hay en los dos casos un peso importante de las migraciones y el turismo (que a su vez explica la importancia de los servicios en la dimensión económica), una pérdida de importancia de la cooperación al desarrollo a favor de los deportes y un débil acoplamiento de la tecnología y la ciencia, lo que también explica la naturaleza de la inserción económica.

En segundo lugar y en relación con esto último, la dimensión económica es la que más pesa en la proyección exterior de ambos países y en ambos casos su inserción exterior muestra un perfil terciarizado (18% en el caso de España, 26% en el de Portugal) y un mayor peso de los bienes primarios en comparación con los países del entorno europeo.

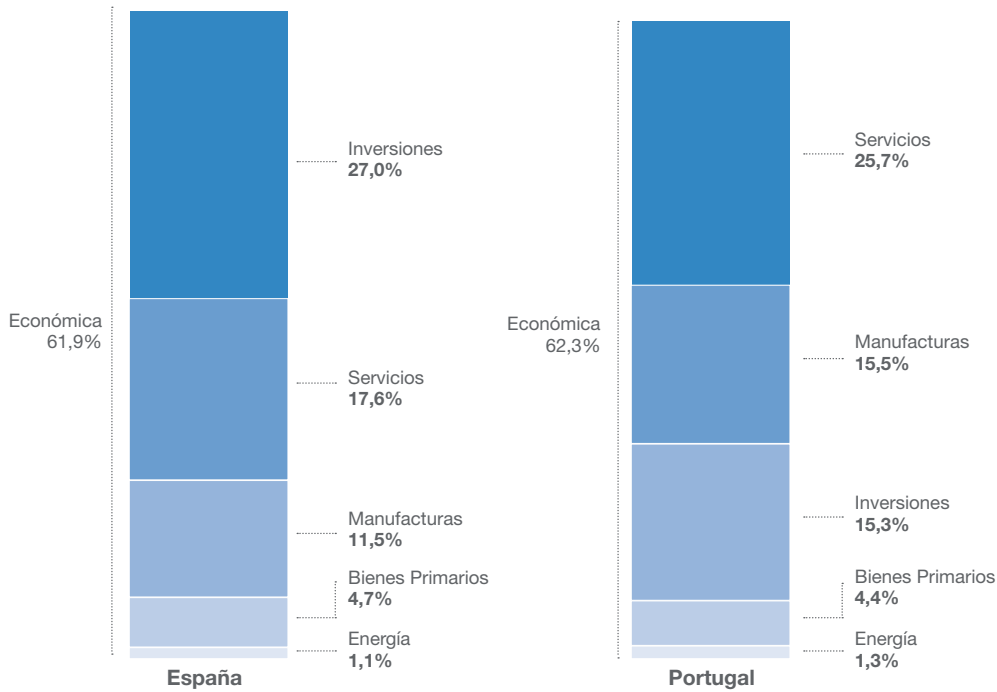
La dimensión militar, menos relevante que las otras dos, viene condicionada por la variable de equipamiento militar (frente a la de tropas desplegadas en el exterior) (figuras 4.2 a 4.5).

FIGURA 4.2
Dimensiones económica, militar y blanda en la presencia global de España y Portugal (2020, en % de la presencia global total)



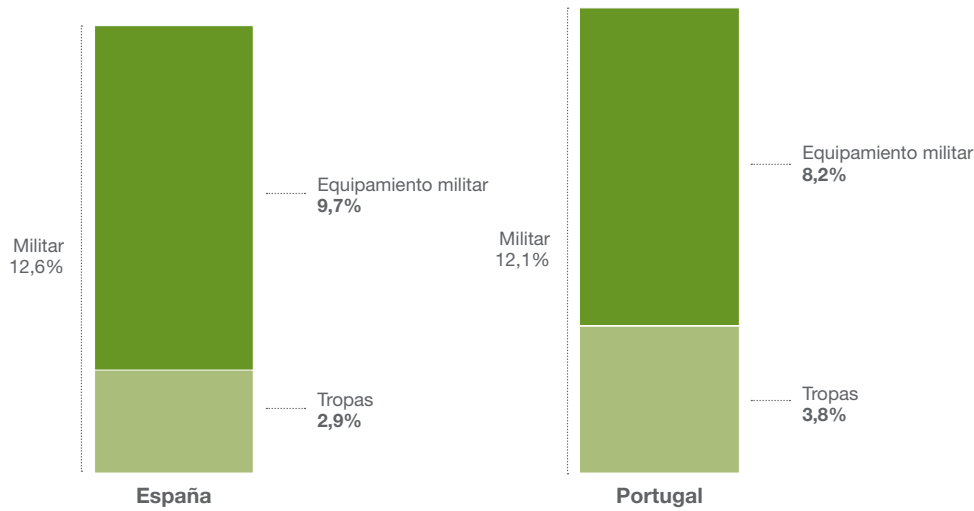
Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

FIGURA 4.3
Presencia económica de España y Portugal (2020, en % de la presencia global total)



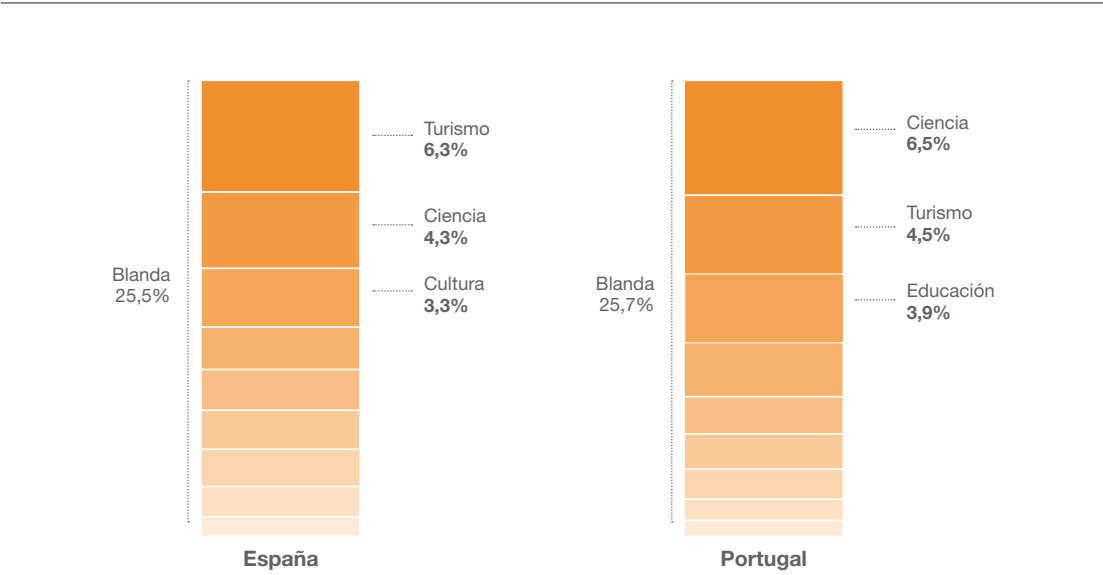
Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

FIGURA 4.4
Presencia militar de España y Portugal (2020, en % de la presencia global total)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

FIGURA 4.5
Presencia blanda de España y Portugal (2020, en % de la presencia global total)



206,2	VALOR ÍNDICE	35,2
CONTRIBUCIÓN DE PRESENCIA	VARIABLE	CONTRIBUCIÓN DE PRESENCIA
PRESENCIA GLOBAL		
25,5%	BLANDA	25,7%
2,3%	MIGRACIONES	2,0%
6,3%	TURISMO	4,5%
1,1%	DEPORTES	1,7%
3,3%	CULTURA	1,2%
2,2%	INFORMACIÓN	2,9%
2,1%	TECNOLOGÍA	0,9%
4,3%	CIENCIA	6,5%
1,7%	EDUCACIÓN	3,9%
2,4%	COOPERACIÓN AL DESARROLLO	2,1%

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

A pesar de todas estas similitudes, se aprecian también algunas diferencias reseñables. En primer lugar, la dimensión económica muestra mayor volatilidad en el caso de España, muy influida por el comportamiento del stock de inversión directa en el extranjero. En segundo lugar, las tropas en el exterior tienen un peso relativo mayor en la proyección exterior de Portugal que en la de España. En tercer lugar, el mayor peso de la proyección cultural en el caso de España se explica posiblemente con la relación entre esta variable y la lengua, siendo el español una lengua global.

4.2 Política exterior y geografía

Como hemos visto en los dos epígrafes anteriores, las estrategias y análisis de política exterior de ambos países se piensan desde una perspectiva geográfica. Por este motivo, desagregamos los valores del Índice Elcano de Presencia Global de España y de Portugal por destinos geográficos⁴, lo que nos permitirá ver en qué medida los objetivos políticos y las autopercepciones acerca del lugar de los dos países en el mundo tienen su correlato en los valores de presencia global.

La descomposición geográfica de la presencia exterior de España y Portugal muestra similitudes y diferencias notables, tanto en el volumen total proyectado hacia cada región como en naturaleza (protagonismo de diferentes dimensiones e indicadores) y evolución desde 2005.

TABLA 4.1
Destino de la presencia de España y Portugal (2005-2019)

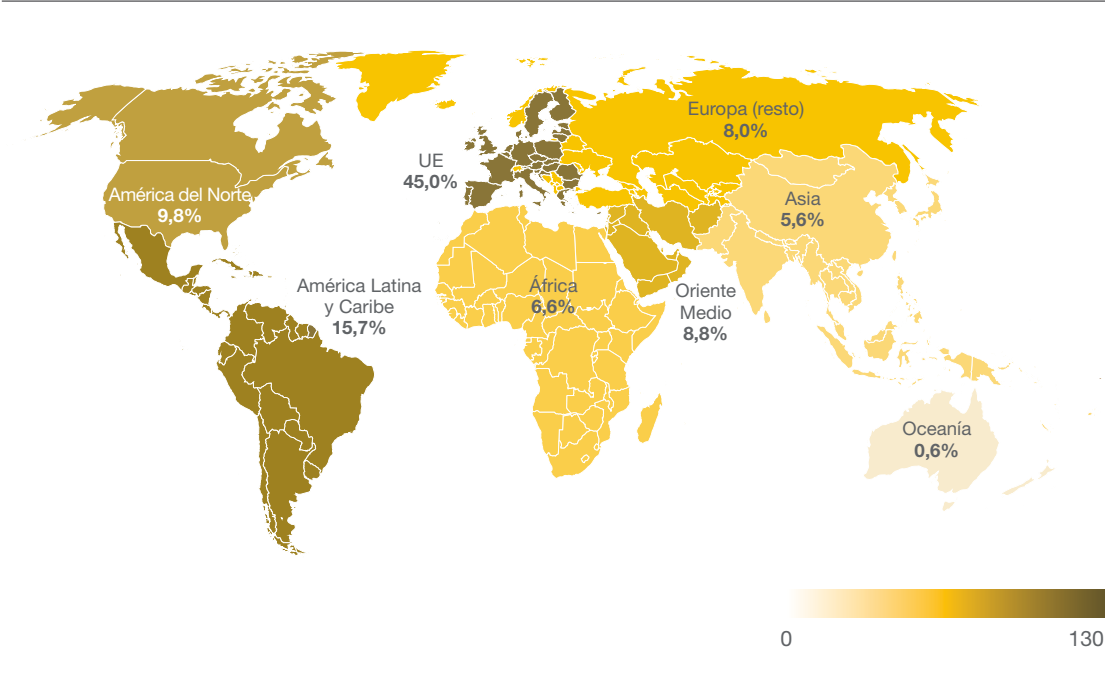
ESPAÑA	Valor presencia global desagregando por regiones				Peso sobre total de presencia global, %			
	2005	2010	2015	2019	2005	2010	2015	2019
Unión Europea	145,8	161,4	126,3	128,3	52,2	46,6	46,3	45,0
América Latina y Caribe	36,6	60,9	43,8	44,9	13,1	17,6	16,1	15,7
América del Norte	15,0	23,6	22,8	27,9	5,4	6,8	8,3	9,8
Oriente Medio	39,2	52,3	21,0	25,0	14,0	15,1	7,7	8,8
Europa (resto)	23,6	18,8	16,6	22,8	8,5	5,4	6,1	8,0
África	9,4	15,1	26,2	18,9	3,4	4,4	9,6	6,6
Asia	8,3	12,0	14,7	16,1	3,0	3,5	5,4	5,6
Oceanía	1,6	2,4	1,5	1,6	0,6	0,7	0,5	0,6

PORTUGAL	Valor presencia global desagregando por regiones				Peso sobre total de presencia global, %			
	2005	2010	2015	2019	2005	2010	2015	2019
Unión Europea	24,9	26,0	23,1	26,1	57,0	58,9	57,7	54,9
Europa (resto)	4,6	3,2	2,6	5,7	10,6	7,2	6,4	12,0
África	3,4	4,5	5,9	4,6	7,7	10,1	14,8	9,8
América Latina y Caribe	4,2	6,0	4,0	3,8	9,7	13,5	9,9	8,0
Asia	1,2	1,2	1,8	2,4	2,7	2,8	4,6	5,0
América del Norte	1,6	1,6	1,8	2,4	3,6	3,6	4,5	4,9
Oriente Medio	3,7	1,6	0,6	2,3	8,4	3,7	1,4	4,8
Oceanía	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

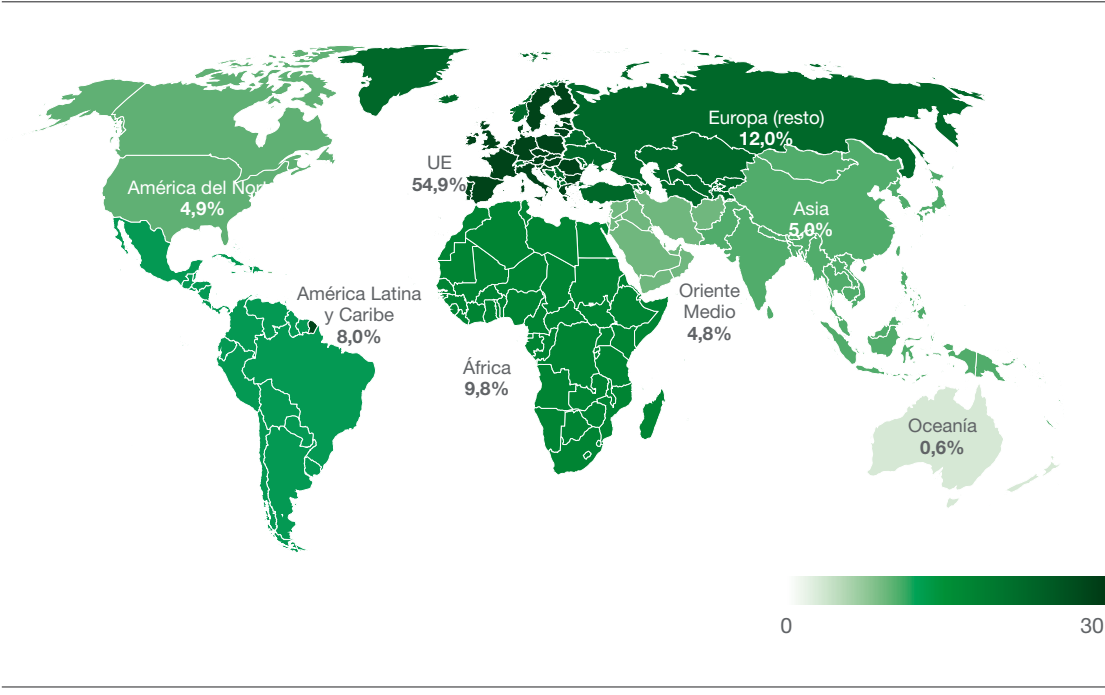
⁴ El cálculo de la desagregación por destinos de presencia global se ha llevado a cabo sobre la base de los datos disponibles en otoño de 2020 para el período 2005-2019. No obstante, dada la lentitud de los cambios en la proyección por destinos y que dicha proyección se calcula en porcentaje del total, los valores son fácilmente aplicables a valores de presencia global posteriores, para 2020, 2021 o, incluso, 2022.

FIGURA 4.6a
Valor de presencial global de España desagregado por regiones (2019)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

FIGURA 4.6b
Valor de presencial global de Portugal desagregado por regiones (2019)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

De Estados nación a Estados miembro: diferentes articulaciones con la UE

La UE constituye para España y Portugal la principal región de proyección: 55% de la presencia global de Portugal y 45% de la de España en 2019, lo que podría venir a corroborar la importancia del proceso de integración en su proyección exterior, como señalamos en los dos epígrafes anteriores. Es también el principal destino de la proyección económica (en concreto, de las exportaciones de bienes primarios, manufacturas, servicios e inversión en el exterior) y blanda para ambos (turismo, cultura, tecnología, ciencia y educación, y en el caso de España también migraciones). No obstante, esta concentración ha tendido a disminuir. En 2005, estos valores eran de 57% para Portugal y 52% para España. Cabe señalar que esta desviación relativa de la proyección en el espacio europeo se produce a pesar de la ampliación y se agudiza tras la Gran Recesión.

El primer destino de la presencia exterior de España en el mundo es el Reino Unido⁵ (más del 11%). Dentro de la UE, le siguen Francia y Alemania, y a mayor distancia Italia y Portugal. Para Portugal, el primer socio es España, donde proyecta un 14% de su presencia global, por delante de otros socios relevantes, socios también de peso para España: Francia, Alemania y los Países Bajos. La proyección hacia España parece natural por motivos geográficos y dada la fuerte orientación del país luso hacia la UE. Cabe señalar, no obstante, un cierto debilitamiento del vínculo bilateral en el período 2005-2019 (tabla 4.2).

TABLA 4.2
Presencia de España y Portugal en la UE, por países

ESPAÑA	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
UE (existente)	32,2	0,0	12,8	45,0	-10,9	0,0	3,7	-7,2
Reino Unido	9,0	0,0	2,3	11,3	-1,0	0,0	0,2	-0,8
Francia	5,7	0,0	2,0	7,7	-2,0	0,0	1,0	-1,0
Alemania	5,2	0,0	1,8	7,0	-0,7	0,0	0,5	-0,2
Portugal	3,0	0,0	1,5	4,4	-1,8	0,0	-0,4	-2,2
Italia	2,8	0,0	1,3	4,1	-0,9	0,0	0,4	-0,5
Países Bajos	1,3	0,0	0,6	1,8	-4,7	0,0	0,2	-4,5
Bélgica	1,0	0,0	0,3	1,3	-0,2	0,0	0,0	-0,2

5 Consideramos la composición de la UE existente en cada año del Índice. Así, en los datos de presencia global de 2019, momento en el que se calcula la distribución geográfica de la presencia global de ambos países, se considera al Reino Unido Estado miembro.

PORTUGAL	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
UE (existente)	43,7	0,0	11,3	54,9	-4,4	0,0	2,3	-2,1
España	12,8	0,0	1,9	14,7	-1,1	0,0	0,1	-1,0
Francia	6,1	0,0	1,6	7,7	0,6	0,0	0,1	0,7
Reino Unido	5,4	0,0	1,6	7,0	0,2	0,0	-0,1	0,1
Alemania	4,8	0,0	1,3	6,2	0,4	0,0	0,1	0,5
Países Bajos	5,2	0,0	0,6	5,8	-4,0	0,0	0,1	-3,9
Italia	2,0	0,0	0,7	2,8	0,2	0,0	0,2	0,4
Bélgica	1,1	0,0	0,3	1,4	-0,2	0,0	0,1	-0,1

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

La proyección de España y Portugal en países europeos no miembros de la UE también es elevada: 8% en el caso de España (por encima de regiones como Asia o África), 12% en el caso de Portugal (siendo la 2.^a subregión por destino de presencia, por detrás de la UE). En ambos casos, la proyección se concentra en Suiza, que absorbe prácticamente la mitad de la proyección económica hacia la subregión en ambos casos, lo que se explica con la importancia del sector bancario y el *stock* de inversión en el exterior (lo que tiene su reflejo en las variables de servicios y de inversiones), añadiendo en el caso portugués la significativa diáspora en el país⁶.

TABLA 4.3
Presencia de España y Portugal en la Europa no comunitaria, por países

ESPAÑA	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
Europa (resto)	3,8	2,5	1,7	8,0	0,7	-1,5	0,3	-0,5
Suiza	1,7	0,0	0,4	2,1	0,1	0,0	0,1	0,3
Turquía	0,7	0,2	0,3	1,2	0,3	0,2	0,2	0,6
Rusia	0,4	0,0	0,2	0,6	0,1	0,0	0,1	0,2

6 Un 25% de la población en Suiza es extranjera y de ella un 12% de origen portugués, la tercera mayor comunidad extranjera tras la alemana e italiana.

PORTUGAL	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
Europa (resto)	2,1	8,2	1,7	12,0	0,4	0,4	0,6	1,4
Suiza	1,0	0,0	0,4	1,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Rusia	0,2	0,0	0,3	0,5	0,1	0,0	0,1	0,2
Turquía	0,2	0,0	0,1	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

Atlantismo en evolución

Como hemos visto en los anteriores epígrafes, las relaciones transatlánticas se identifican como prioritarias en la política exterior de ambos países. Estaría, por un lado, la proyección hacia América del Norte, y particularmente con EEUU, que define la política exterior desde mediados del siglo XX, aún en el contexto histórico del franquismo y del *Estado Novo* (capítulo 3). Por otra parte, incluye también la proyección hacia América Latina, pieza angular de los imaginarios exteriores de ambos países, de la Hispanidad y de la *Portugalidade* (capítulos 1 y 2). Los resultados del Índice Elcano de Presencia Global indican que, tanto para España como para Portugal, es mayor la proyección hacia América Latina que hacia América del Norte (**tablas 4.4 y 4.5**).

América Latina supone para España la 2ª área geográfica de destino de su presencia global (15,7% en 2019), América del Norte la 3ª (9,8%). En ambos casos, las relaciones vienen fuertemente definidas por la presencia económica, que registra además un fuerte incremento desde 2005 y, particularmente, por la evolución del *stock* de inversión. La presencia blanda de España en la región ha crecido menos que la económica y adquiere distinta relevancia entre ambas subregiones. América Latina es, tras la UE, la principal región de proyección blanda española, destacando los indicadores de migraciones, educación y cooperación al desarrollo, mientras que, hacia el norte y al igual que ocurría con la dimensión económica, es EEUU quien absorbe la mayor parte de proyección blanda española, en este caso a través del turismo y la ciencia.

Y si la proyección española hacia el norte está muy concentrada en EEUU, que es el 2º país de destino de la proyección exterior de España, tras el Reino Unido, en América Latina hay, por las propias características de la región, mayor diversificación en destinos y dimensiones de las relaciones. Los dos primeros destinos latinoamericanos son México y Brasil, que absorben cada uno alrededor del 4% de la presencia española (5º y 7º destino mundial de presencia española) y son los países que concentran el crecimiento de la presencia española en la región. Siguen Chile, Argentina y Colombia, con alrededor del 1% de la presencia global española, donde se produce un menor crecimiento o incluso pérdidas de presencia económica. Con el resto de países, los valores y proporciones de presencia son muy menores, casi irrelevantes y decrecientes en términos comparados.

TABLA 4.4
Presencia de España en América del Norte, por países

ESPAÑA	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
América del Norte	8,5	0,0	1,3	9,8	3,9	0,0	0,5	4,4
Canadá	0,7	0,0	0,2	0,9	0,5	0,0	0,1	0,5
Estados Unidos	7,5	0,0	1,1	8,6	3,4	0,0	0,3	3,7
América Latina y Caribe	12,2	0,0	3,5	15,7	2,2	-0,5	0,9	2,6
México	4,0	0,0	0,4	4,4	1,1	0,0	0,1	1,2
Brasil	3,6	0,0	0,4	4,1	1,3	0,0	0,2	1,6
Chile	1,2	0,0	0,2	1,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Argentina	0,9	0,0	0,3	1,2	-0,4	0,0	0,0	-0,4
Colombia	0,5	0,0	0,4	0,9	-0,1	0,0	0,2	0,0
Venezuela	0,1	0,0	0,2	0,3	-0,3	0,0	0,1	-0,2
Cuba	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

América del Norte es una subregión marginal para la proyección exterior de Portugal, 6ª por detrás de Asia y solo superando a Oceanía y Oriente Medio. Y esto, a pesar de que haya mostrado particular dinamismo en los últimos años (es la región con mayor aumento de proyección exterior, al igual que ocurre con España). También en este caso los vínculos se concentran en EEUU (tabla 4.5), pero, a diferencia de lo que comentábamos sobre la proyección española, en el caso de Portugal la inversión no es el indicador económico principal, destacando más las exportaciones de servicios, manufacturas y bienes primarios.

La presencia portuguesa en América Latina es, por tanto, mayor que en América del Norte. Es la 4ª región de destino, por detrás de África. Se da, además, la circunstancia de que la proyección hacia la región se ve reducida desde 2005, debido a una menor presencia económica en América Central y particularmente a la reducción de la inversión, que se ve compensada parcialmente con una mayor presencia blanda, en términos relativos.

En la proyección blanda portuguesa en América Latina destacan los indicadores directamente relacionados con la lengua –educación, cultura y migraciones–. Así, los resultados del Índice Elcano de Presencia Global también confirman, en cierta medida, la fuerza de la Lusofonía. Más de la mitad de la

presencia global portuguesa en la región se proyecta en Brasil. Lo mismo ocurre con la presencia económica y con dos tercios de la blanda. Aunque Brasil tiene para ambos países una importancia relativa similar en términos de presencia global (alrededor del 4% en 2019), en el caso de España está concentrada en la dimensión económica, mientras que en el de Portugal se reparte entre económica y blanda.

TABLA 4.5

Presencia de Portugal en América del Norte, por países

PORTUGAL	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
América del Norte	3,3	0,0	1,7	4,9	0,6	0,0	0,7	1,3
Canadá	0,4	0,0	0,3	0,7	0,1	0,0	0,1	0,2
Estados Unidos	2,9	0,0	1,3	4,2	0,6	0,0	0,4	1,1
América Latina y Caribe	4,2	0,0	3,8	8,0	-4,0	0,0	2,3	-1,7
Brasil	2,4	0,0	2,4	4,8	-0,3	0,0	1,2	0,9
México	0,3	0,0	0,2	0,5	0,2	0,0	0,1	0,3
Argentina	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Chile	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
Colombia	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Venezuela	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
Cuba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presencia Global*.

Estos resultados hacen relucir, por un lado, la relevancia de la cuestión lingüística en la determinación de la proyección de España y Portugal en la región, especialmente en lo que respecta a la dimensión blanda. En consecuencia, también es notoria la complementariedad de los espacios de acción exterior español y portugués en la región en dicha proyección blanda.

África, la dualidad norte-sur

A pesar de la escasa relevancia de la región en el proceso de globalización de las últimas décadas, África en su conjunto, la vecina del sur, constituye una región importante para Portugal y para España.

Es más, para Portugal, esta es la 3ª región de destino de su proyección exterior, por detrás de la UE y el resto de la Europa no comunitaria.

La presencia de España en África se concentra en el norte y se define, en buena medida, con la participación en las misiones navales del Mediterráneo y con las relaciones bilaterales con Marruecos. En toda África Subsahariana, más poblada y diversa que el Magreb, la presencia española es la mitad que la proyectada hacia el norte, y con un perfil distinto, donde la dimensión blanda tiene un mayor peso dada la relevancia de la cooperación al desarrollo española en la región. En lo que respecta a Oriente Medio, aquí de nuevo la relación viene definida, sobre todo, por la dimensión militar y, concretamente, por la participación en misiones internacionales, aunque se ha producido un debilitamiento de esta forma de proyección respecto de 2005.

TABLA 4.6
Presencia de España en África y Oriente Medio, por países

ESPAÑA	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
África	1,9	2,7	2,0	6,6	0,4	2,6	0,2	3,2
África del Norte	1,3	2,3	0,9	4,4	0,3	2,3	0,3	2,8
Marruecos	0,7	0,0	0,7	1,4	0,3	0,0	0,2	0,4
Argelia	0,3	0,0	0,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,2
Egipto	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
África	0,7	0,4	1,1	2,2	0,1	0,4	-0,1	0,4
Subsahariana	0,7	0,4	1,1	2,2	0,1	0,4	-0,1	0,4
Sudáfrica	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1
Nigeria	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Angola	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cabo Verde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea Ecuatorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea-Bissau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mozambique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oriente Medio	1,1	7,2	0,5	8,8	0,5	-5,9	0,1	-5,3
Emiratos Árabes Unidos	0,7	0,0	0,1	0,9	0,2	0,0	0,1	0,3
Arabia Saudí	0,3	0,0	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,2
Israel	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
Bahréin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

Por el contrario, la presencia portuguesa en África se concentra en la región subsahariana, con una proyección relativamente diversificada en lo económico, lo militar y lo blando. Por indicadores, es la segunda región de destino de las exportaciones de bienes primarios y manufacturas portuguesas y la tercera de la inversión, la primera en migraciones y cooperación al desarrollo y la segunda en cultura y educación, y concentra, junto con Oriente Medio, la proyección militar portuguesa.

Aquí, de nuevo, vuelven a manifestarse los vínculos históricos, dada la relevancia particular de Angola, Mozambique y Cabo Verde. Juntos suponen más del 65% de la presencia portuguesa en la región. Los vínculos son particularmente estrechos con Angola, que concentra más de la mitad de la presencia económica portuguesa en África Subsahariana y un tercio de la presencia blanda.

En comparación con 2005, Portugal ha perdido de manera generalizada presencia blanda en la región, aumenta su presencia económica casi exclusivamente en Angola, mientras que el aumento de

TABLA 4.7

Presencia de Portugal en África y Oriente medio, por países

PORTUGAL	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
África	5,5	2,2	3,9	9,8	3,0	0,0	-1,0	2,1
África del Norte	1,4	0,0	0,2	1,6	0,9	0,0	0,1	1,0
Marruecos	0,5	0,0	0,1	0,6	0,3	0,0	0,0	0,3
Argelia	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2
Egipto	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
África	0,7	0,4	1,1	2,2	0,1	0,4	-0,1	0,4
Subsahariana	4,1	2,2	3,7	8,1	1,9	2,1	-1,3	2,8
Angola	2,3	0,0	1,2	3,6	1,2	0,0	-0,5	0,7
Mozambique	0,7	0,0	0,6	1,3	0,3	0,0	-0,2	0,1
Cabo Verde	0,3	0,0	0,6	0,9	0,0	0,0	-0,7	-0,6
Sudáfrica	0,2	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea-Bissau	0,1	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
Nigeria	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Guinea Ecuatorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oriente Medio	0,5	1,9	0,5	2,9	0,0	-1,1	0,3	-0,9
Emiratos Árabes Unidos	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,2
Israel	0,1	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	0,2
Arabia Saudí	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Bahréin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

presencia militar se debe en buena medida al despliegue de tropas en República Centroafricana. La presencia portuguesa en Oriente Medio en este período está también condicionada por la dimensión militar, en este caso por la evolución de los despliegues de tropas en Irak y Afganistán.

En definitiva, también en el caso de África se observa una cierta complementariedad geográfica en las proyecciones exteriores de España y Portugal que se explica, en cierta medida, con los vínculos históricos de ambos países con la vecina del sur.

Asia, presencia blanda en el gigante económico

Quizá las mayores similitudes en la proyección de España y Portugal se registran en Asia. En primer lugar, porque presenta una importancia relativa similar, y escasa, para ambos países (5% de su presencia global en 2019). Se trata, además, de una región con la que ambos países han incrementado sus vínculos desde 2005. En segundo lugar, también en ambos casos, una parte importante de la proyección es blanda, que es, además, la más dinámica de las tres en el período 2005-2019, y dentro de ella los indicadores protagonistas son deportes e información –medido a través de audiencias y directamente correlacionados con la elevada población de la región–. Y, en tercer lugar, el socio principal, muy por delante de otros como India o Japón, es, en ambos casos, China.

TABLA 4.8
Presencia de España en Asia, por países

ESPAÑA	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
Asia	2,6	0,0	3,1	5,6	1,0	0,0	1,7	2,7
China	0,9	0,0	1,1	2,0	0,5	0,0	0,7	1,2
India	0,2	0,0	0,4	0,7	0,1	0,0	0,3	0,4
Japón	0,3	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,1	0,1
Corea del Sur	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Filipinas	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Timor-Leste	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Oceanía	0,3	0,0	0,2	0,6	-0,1	0,0	0,1	0,0
Australia	0,3	0,0	0,2	0,4	-0,1	0,0	0,1	0,0

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

TABLA 4.9
Presencia de Portugal en Asia, por países

PORTUGAL	Peso sobre presencia global en 2019, en %				Variación 2005-2019, en puntos porcentuales			
	Económica	Militar	Blanda	Global	Económica	Militar	Blanda	Global
Asia	2,0	0,0	3,0	5,0	0,8	0,0	1,6	2,3
China	0,5	0,0	0,8	1,3	0,3	0,0	0,2	0,5
India	0,1	0,0	0,4	0,5	0,1	0,0	0,1	0,2
Japón	0,2	0,0	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Corea del Sur	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2
Filipinas	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Timor-Leste	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Oceanía	0,3	0,0	0,3	0,6	0,2	0,0	0,2	0,4
Australia	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

Conclusiones

La historia reciente de España y Portugal discurre de forma paralela en buena parte del siglo XX y principios del XXI: tras un largo período de ensimismamiento, sigue una etapa de apertura a un proceso de globalización ya impulsado y definido por otros países y a cuya naturaleza estas dos naciones ibéricas han tendido a adaptarse. Como resultado de lo anterior, la política y proyección exterior de ambos países vienen definidas por las condiciones de ese entorno al que tratan de adaptarse (capítulo 3). Así, será, en buena medida, la fuerza con la que se den los distintos procesos económicos, políticos y sociales, regionales o globales, la que marque la cantidad y la forma de proyección exterior de España y Portugal. Es en este marco en el que la UE se convierte en el principal foco de proyección. Con un proceso de integración más holístico que el que puede suponer el del eje atlántico (este último más concentrado en la dimensión militar) y más dinámico que los que se dan en otros espacios de integración regional (como el iberoamericano o el lusófono), la UE acaba generando un fuerte efecto centrípeto en la presencia global tanto de Portugal como de España.

Esta fuerza contrasta con la relativa debilidad de la conexión iberoamericana o de la mediterránea, en el caso español, o de la lusófona, en el portugués, que, sin embargo, perduran y también moldean la proyección exterior de la península. Siendo así, la presencia global es el resultado de los lazos creados en distintos espacios geográficos y en distintos momentos históricos.

Más allá de pequeñas asimetrías –por ejemplo, Portugal recupera la presencia perdida en la UE tras la Gran Recesión, España, no–, la gran diferencia entre los dos países es la que se da en el propio espacio peninsular: España es el primer destino de proyección exterior de Portugal, pero no a la inversa.

En definitiva, España y Portugal son muy similares en cómo se relacionan con los demás países, regiones e instancias supranacionales, pero son muy distintos en cómo se relacionan entre sí. Sin duda alguna, es este un elemento esencial para la reflexión acerca de una inserción más estratégica en el proceso de globalización.

Referencias

- Aixalà, A. (2005) "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 69, pp. 89-105.
- Aldecoa, F. (1989) "Las constantes de la política exterior española", *Política y Sociedad*, 2, pp. 61-78.
- Amante, M. de F. (2013) "Recovering the Paradox of the Border: Identity and (Un)familiarity Across the Portuguese-Spanish Border", *European Planning Studies*, 21(1), pp. 24-41.
- Barbé, E. (2011) "Spain and Europe: mutual reinforcement in foreign policy" en Wong, R. y Hill, C. (eds.), *National and European foreign policies. Towards Europeanization*. Oxford y Nueva York: Routledge, pp. 131-148.
- Brito, N. F. (2005) "Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado", *Relações Internacionais*, 5, pp. 147-161.
- Brooks, A. y Peter, C. (1885) *The Law of Civilization and Decay: An Essay on History*. Londres: Swan Sonnenschein & Co., Nueva York: MacMillan & Co.
- Buzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Carvalho, S. A. (2015) "O Mar e a Lusofonia: As Âncoras de Afirmção Estratégica de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI", *Negócios Estrangeiros*, 1, pp. 1-26.
- Costa Pereira, P. (2018) "Portuguese Foreign Policy – Constraints and Responses" en Belli, B. y Nasser, F. (eds.), *The Road Ahead – The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 269-283.
- Cravinho, J. G. (2012) "Novas Coordenadas da Política Externa Portuguesa". *Janus 2011-2012*, pp. 162-163.
- Damião, A. M. (2005) "Relações Portugal-Espanha durante a Guerra Civil (1936-1939)", *Lusíada. História*, 2(2), pp. 206-214.
- Derrida, J. (1968 [2004]) "Differance" en Rivkin, J. y Ryan, M. (eds.), *Literary Theory: An Anthology*. 2.ª Edición. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 278-299.
- Devetak, R. (2009) "Post-structuralism" en Burchill, S. et al., *Theories of International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 183-211.
- España, Gobierno de España (2014) *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. España: BOE.

- Filippis, D. E. y Tsokou, M. (2012) "La americanidad española versus la españolidad hispano-americana", *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, 60, pp. 45-59.
- Foucault, M. (1975 [1995]) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. 2.^a Edición. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (1980) en Gordon, C. (ed.), *Power/knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Nova Iorque: Pantheon Books.
- Gregory, D. U. (1989) "Foreword" en Derian, J. der y Shapiro, Michael J. (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Nueva York: Lexington Books, pp. XIII-XXI.
- Kaldor, M. (1990) "After the Cold War", *New Left Review*, 80, pp. 25-37.
- Mackinder, H. (1904) "The geographical pivot of history", *The Geographical Journal*, 23(4), pp. 421-444.
- Magone, J. (2006) "The Europeanization of Portugal (1986-2006). A critical view", *Nação e Defesa*, 115, pp. 9-28.
- Mahan, A. T. (1890) *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. Boston: Little Brown and Company.
- Mestres, L. (2019) The unwavering European: Spain and its place in Europe. *Commentary*, European Council of Foreign Relations.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2015) *Estrategia de acción exterior*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021) *Estrategia de acción exterior 2021-2024*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Molina, I. (2020) "Spain in the EU. Preferences, policy process and influence in Brussels" en Muro, D. y Lago, I. (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 683-698.
- Neumann, I. B. (2002) "Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy", *Millennium-Journal of International Studies*, 31(3), pp. 627-651.
- Ó'Tuathail, G. y Agnew, J. (1992) "Geopolitics and Discourse: practical geopolitical reasoning in American Foreign Policy", *Political Geography*, 11(2), pp. 190-204.
- Olivé, I. y Pérez, A. (2020) "Spain: the rise and fall of a compliant donor" en Olivé, I. y Aitor, P. (eds.), *Aid Power and Politics*. Oxon: Routledge, pp. 131-148.
- Olivé, I. y Pérez, A. (2019) "¿Dónde está la ayuda española?", *ARI* (49/2019), Real Instituto Elcano.
- Pacheco, R. (2020) "Spanish foreign policy" en Muro, D. y Lago, I. (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 651-657.

- Portugal, Gobierno de Portugal (2019) *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Lisboa: Diário da República.
- Powers, P. (2007) "The Philosophical Foundations of Foucaultian Discourse Analysis", *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, 1(2), pp. 18-34.
- Raimundo, A. (2019) "Política externa portuguesa e África: a necessidade de um olhar renovado" en Raimundo, A. (ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*. Lisboa: CEI-Iscte, pp. 13-28.
- Royo, S. y Manuel, P. C. (2003) "Some Lessons from the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union", *South European Society and Politics*, 8(1-2), pp. 1-30.
- Santos Silva, A. (2018) "O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018 – Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros", *MNE – Seminário Diplomático*, 3 janeiro, pp. 1-25.
- Santos Silva, A. (2018) "O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018 – Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros", *MNE – Seminário Diplomático*, 3 janeiro: 1-25.
- Seabra, P. (2019) "Um produto de tempos passados? Portugal e África no domínio político-diplomático" en Raimundo, A. (ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*. Lisboa: CEI-Iscte, pp. 73-99.
- Shapiro, M. J. (1989) "Textualizing Global Politics" en Derian, J. der y Shapiro, M. J. (eds.), *International/ Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Nueva York: Lexington Books, pp. 11-22.
- Sousa, V. de. (2013) "O difícil percurso da lusofonia pelos trilhos da 'portugalidade'", *Configurações*, 12, pp. 89-104.
- Spengler, O. (1918) *The Decline of the West*. Londres: Allen & Unwin.
- Strandring, A. (2019) "Portugal and the European Union: Defining and Contesting the Boundaries of the Political" en Buller, J., Dönmez, P., Strandring, A. y Wood, M. (eds.), *Comparing Strategies of (De) Politicisation in Europe*. Palgrave Macmillan: Cham.
- Teixeira, N. S. (1996) "Entre África e a Europa. Ensaio sobre a política Externa da União Europeia", *Política Internacional*, 12, pp. 55-86.
- Torreblanca, J. I. (2001) "La europeización de la política exterior española" en Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo, pp. 486-512.
- Torreblanca, J. I. (2005) "Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy". *ARENA working papers* WP 01/26.
- Wu, Z. (2018) "Classical geopolitics, realism and the balance of power theory", *Journal of Strategic Studies*, 41(6), pp. 786-823.

Capítulo 5

España y Portugal en la economía mundial

Federico Steinberg y José Juan Ruiz¹

Introducción

Comparados con sus vecinos europeos, tanto España como Portugal se han incorporado de forma tardía a las instituciones de gobernanza económica global y a la Unión Europea (UE) y, en general, a la globalización. Sus regímenes políticos autoritarios retrasaron hasta los años 60 del siglo XX su apertura económica y su inserción internacional (capítulo 3). Para ambos países, la entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986 –continuación natural de su gradual proceso de apertura económica y transición política a la democracia– se completó con la entrada en el euro en 1999. El trampolín europeo forzó un buen número de reconversiones económicas –en algunos casos traumáticas– al tiempo que aportaba fondos para hacerlas políticamente más digeribles. Con estas ayudas, ambos estuvieron mejor situados para integrarse en una globalización económica cada vez más caracterizada por el declive de Occidente y el auge de Asia, procesos que forzaron importantes transformaciones en la estructura económica de ambos países, en particular un acusado proceso de desindustrialización que posteriormente les ha pasado factura al volver a sus economías y sociedades más vulnerables, menos productivas y más desiguales. Destaca, en este sentido, que más que de “internacionalización” de las economías ibéricas, sería más adecuado hablar de “europeización”, ya que, como veremos, la mayor parte de su presencia internacional se concentra en los países de la UE (ver capítulo 4). Eso no impide

¹ Agradecemos los comentarios de José Reis y de Ignacio Molina, así como la ayuda de José Pablo Martínez.

que ambos países tengan ambiciones y hayan aumentado su influencia más allá de las fronteras europeas, pero es claro que sus empresas todavía se encuentran poco presentes en los mercados más dinámicos, sobre todo en los de Asia.

En todo caso, y a pesar de tener trayectorias paralelas y de tener ambos en la UE sus principales mercados de exportación, los dos países exhiben algunas diferencias en su inserción económica exterior, tanto en términos sectoriales como geográficos, mostrando además España un mayor *stock* relativo de inversiones en el exterior. Sin embargo, estos perfiles de internacionalización están en permanente cambio debido a la digitalización, el auge de las inversiones verdes o la nueva geografía de los intercambios derivada del auge de las economías emergentes y de las implicaciones del COVID-19 sobre las cadenas de valor globales, la globalización y su gobernanza.

La idea central de este capítulo es que los procesos de inserción económica de ambos países pueden ser considerados casos de éxito en la segunda parte del siglo XX, ya que permitieron la modernización, una convergencia en renta per cápita con los países europeos más avanzados y una espectacular mejora en los indicadores socioeconómicos. Sin embargo, desde la primera década del siglo XXI –y en particular a partir de la crisis financiera de 2008– el proceso de convergencia se trunca.

Esta mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos responde, en parte, a que ambos países han tenido problemas para modernizar su estructura productiva y mejorar su productividad conforme dejaban de ser países “de salarios bajos”. Como veremos, sus modelos económicos necesitan reformas que les permitan una inserción económica más sofisticada en la globalización, en la que sus empresas puedan aportar mayor valor añadido sobre la base de un mayor crecimiento de la productividad interna, y siempre apoyados por la pertenencia a la UE, en la que ambos tienen una posición periférica que los ha vuelto vulnerables, especialmente en el contexto de las deficiencias de la unión monetaria. Solo así podrán tener un crecimiento más sostenible e inclusivo en el futuro y volver a converger con la Europa del norte. Los fondos europeos *Next Generation EU* (NGEU) suponen una gran oportunidad para reeditar la experiencia de los años 80 del siglo XX, en que los dos países mostraron un gran dinamismo económico apoyándose sobre las oportunidades que abría la UE.

La estructura del capítulo, en el que se analizan las trayectorias española y portuguesa de inserción en la globalización, sus claroscuros y sus retos futuros, es la siguiente. Primero, se describe brevemente la evolución de ambas economías a lo largo de las últimas décadas, prestando especial atención a sus procesos de apertura comercial e inversora y de inserción en la economía europea y mundial, que acarrearón fuertes cambios en sus estructuras productivas y niveles de desarrollo y que catapultaron a España y Portugal hacia la convergencia socioeconómica con sus vecinos del norte. A continuación, se hace una comparativa de ambos procesos y se resaltan algunos de sus problemas y debilidades. En particular, se subrayan los claroscuros que la inserción internacional de los dos países ha puesto de manifiesto, en particular en el siglo XXI, que es cuando los modelos ibéricos de crecimiento muestran con mayor claridad algunos síntomas de agotamiento. Por último, se detalla cuáles son los principales intereses de los dos países tanto en relación con la evolución futura de la UE como de la globalización en general, así como sus capacidades para impulsarlos. Aquí se presta una especial atención a la necesidad que España y Portugal tienen de completar la arquitectura institucional de la Eurozona, sobre todo en lo relativo a la unión fiscal y bancaria, así como de apoyarse en las palancas de cambio que facilita la UE para abordar las debilidades de sus economías. Veremos que los intereses de ambos son notablemente coincidentes, así como que los dos países necesitan adoptar una posición más proactiva y menos reactiva en su política europea y exterior.

1. Dos historias de éxito económico en el siglo XX

España y Portugal se encuentran, junto con Corea del Sur, Irlanda y algunos más, en el selecto grupo de países que han experimentado un progreso económico y social muy rápido durante la segunda mitad del siglo XX. Además, si se toma una mirada de largo plazo, el progreso material ha estado estrechamente vinculado a la consolidación democrática, la europeización y la modernización. La entrada de España y Portugal en el euro en el momento de su fundación en 1999 (**tablas 5.1 y 5.2**) marca el fin de un largo camino de aislamiento y supone la reincorporación de los países de la península ibérica al corazón y a la primera velocidad de Europa. La crisis financiera de 2008 y la del euro dos años más tarde paralizarían el período de convergencia económica con sus vecinos del norte y evidenciarían la necesidad de llevar a cabo cambios profundos en la estructura productiva para relanzar su ritmo de desarrollo y superar las secuelas de la pandemia.

1.1 De la autarquía de Salazar a la entrada en el euro

A mediados del siglo XX, Portugal era un país pobre y extremadamente desigual en el que prevalecía un sistema económico muy concentrado en pocas manos: con una renta per cápita de 3.512 dólares² (Feenstra *et al.*, 2015), poco más de la mitad de la población alfabetizada y una esperanza de vida de apenas 60 años, el 51% de las tierras agrarias (sector donde trabajaba la mitad de la población activa) pertenecían a un 1% de propietarios latifundistas, a la vez que unas pocas familias dominaban la banca y la industria (Fernández Clemente, 1988). Por su parte, las exportaciones, cuyo peso sobre la economía alcanzaba el 12,5%, abarcaban principalmente materias primas y productos poco elaborados, tales como el pescado en conserva, los textiles y el vino.

Fruto de la entrada en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1959 y 1960, respectivamente, así como de unas necesidades financieras cada vez mayores para sufragar los crecientes gastos militares ocasionados por las guerras de descolonización en los territorios africanos de ultramar, la economía portuguesa experimentó cierta apertura que trajo consigo inversiones extranjeras e importaciones de bienes intermedios, que empujó al sector industrial en forma de fuertes conglomerados empresariales en detrimento de un sector agrario por aquel entonces poco productivo. Así, durante esta década las exportaciones crecieron alrededor del 10% anual, siendo igualmente ascendente el flujo de turistas y de remesas (a comienzos de los 70 llegaron a suponer el 10% de la renta nacional) procedentes de los 1,5 millones de emigrantes que salieron del país entre 1961 y 1974 para trabajar en Europa. Para 1970, el peso de las exportaciones sobre el PIB había escalado al 19,1% y el tradicional saldo por cuenta corriente deficitario ya se había tornado positivo, mientras que la renta per cápita ya casi alcanzaba los 10.000 dólares.

Con la salida de Antonio Salazar³ y la llegada de Marcello Caetano, en los últimos años de dictadura se acentuó la liberalización de la economía mediante la eliminación de proteccionismos y monopolios, lo que fomentó una mayor diversificación de las exportaciones, entre las que sobresalían

² Todos los datos de PIB per cápita de este capítulo se miden a precios constantes de 2011.

³ Tony Judt (2005, p. 739) define a Salazar como un “mercantilista fanático” que acumuló cuantiosas reservas de oro que no gastó ni en inversiones ni en importaciones. La apertura de los 60 se habría producido a su pesar y, muestra de este rechazo, es que hasta finales de los 50 no permitió la entrada al país de Coca-Cola (p. 412).

la metalurgia y maquinaria, el material de transporte, la pulpa y papel, la ropa y calzado, y los productos químicos; partidas que sumaron el 43% de las ventas al extranjero en 1972. En estos años, la producción industrial crecía alrededor del 10%, la inversión extranjera suponía en torno a un 25% de la Formación Bruta de Capital y la tasa de crecimiento llegó a alcanzar algún año los dos dígitos.

Tras la Revolución de los Claveles en 1974, el *Movimento das Forças Armadas* constituyó un gobierno provisional donde el Partido Comunista Portugués tuvo una gran influencia. De tal manera, se inició una etapa de masivas nacionalizaciones empresariales en todos los sectores, expropiaciones de tierras y regulaciones de precios, que, junto al incremento del precio del petróleo y la independencia de las colonias africanas en 1975 (lo que provocó tanto la pérdida de una importantísima fuente de materias primas, sobre todo en Angola, como de mercados cautivos a las exportaciones portuguesas), deterioró la economía hasta el punto de sufrir un retroceso del PIB. Igualmente se produjo una importante emigración de trabajadores cualificados, a la vez que 750.000 ciudadanos procedentes de las colonias volvían a la metrópoli. Aunque la inversión extranjera quedó exenta de las nacionalizaciones, el negativo clima empresarial provocó un fuerte descenso de la misma, lo que suponía un duro golpe en la medida en que el progreso industrial de la década se había basado principalmente en un uso intensivo del factor capital y no en el progreso tecnológico (Pires, 2005).

Una vez celebradas las elecciones legislativas de 1976, el socialista Mario Soares se convirtió en primer ministro y las políticas económicas empezaron a moderarse. A partir de este momento, se produce un sustancial aumento del gasto público, que pasa del 20% del PIB en 1973 al 44% en 1985 (Guisan y Padrão, 2003), en línea con la creación de un Estado del bienestar moderno (igual que sucedió en España). En este período, la mortalidad infantil bajó del 10‰ y la tasa de escolarización primaria llegó prácticamente al 100%. Sin embargo, en este período también se produjeron persistentes déficits públicos que abocaron al país a solicitar dos rescates al Fondo Monetario Internacional (FMI) en los períodos 1977-1978 y 1983-1985.

Trece años después de haber alcanzado un acuerdo de libre comercio, finalmente en 1986 Portugal entró en la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que, unido a la bajada del precio del petróleo y a la consolidación de cuentas públicas, dio un nuevo impulso a la apertura exterior de la economía. Así, en el lustro 1985-1990 el peso de las exportaciones sobre el PIB creció hasta llegar a rozar el 30%. Al dinamismo del sector exterior se sumaron las cuantiosas transferencias comunitarias (entre 1987 y 1990 los Fondos de Cohesión y Estructurales supusieron más del 1% del PIB) destinadas principalmente a infraestructuras y formación. En 1990 la renta per cápita ya era de 18.976 dólares y suponía casi el 60% del nivel alemán, alrededor de 20 puntos más que en 1960. En lo referente a la estructura productiva, durante los 80 y 90 el sector primario y secundario experimentaron un declive con respecto al conjunto de la economía, mientras que el terciario experimentó un fuerte aumento, empujado por la extensión de la administración pública y el turismo, cuyo auge se reflejó en la Exposición Universal de 1998 (año en que se superaron por primera vez los cinco millones de visitantes) y la Eurocopa de Fútbol de 2004.

En 1999 Portugal se convirtió en uno de los 11 países fundadores de la Eurozona, circunstancia que le ayudó a consolidar su apertura económica y, sobre todo, su integración financiera con sus vecinos comunitarios. No obstante, cabe apuntar que, aunque algunas empresas exportadoras se convirtieron en referentes en ciertos nichos tecnológicos, el principal peso lo siguieron manteniendo sectores más tradicionales, como el de la cerámica, el textil, el calzado, el papel, el corcho y el vino. Asimismo, el

TABLA 5.1
Evolución socioeconómica portuguesa (1950-2017)

Año	PIB pc real (en dólares de 2011)	Convergencia PIB pc real con Alemania	Exportaciones de bienes y servicios / PIB	Esperanza de vida al nacer (años)	Mortalidad infantil (tasa por 1.000)	Tasa de alfabetización (mayores de 15 años)	Años de educación promedio (mayores de 15 años)
1950	3.513	54,6%	12,5%	60,3	92,0	55,9%	2,5
1955	4.437	44,9%	15,1%	62,4	87,6	-	-
1960	5.353	40,1%	13,6%	64,4	77,4	61,9%	3,2
1965	7.132	43,9%	20,9%	66,4	60,8	-	-
1970	9.919	51,8%	19,1%	68,3	45,3	71,0%	4,2
1975	11.595	54,0%	16,0%	70,4	29,8	-	-
1980	13.988	54,8%	21,5%	72,5	19,5	79,4%	5,7
1985	14.355	52,1%	29,2%	74,0	13,8	-	-
1990	18.976	59,6%	29,2%	74,9	9,1	87,9%	6,0
1995	20.249	59,1%	26,8%	76,0	6,4	-	-
2000	24.237	64,5%	28,2%	77,6	4,5	-	7,3
2005	24.800	64,3%	26,7%	79,3	3,3	-	-
2010	25.363	61,3%	29,9%	80,6	2,9	95,2%	7,8
2015	24.817	55,6%	40,4%	81,8	3,0	-	-
2017	24.582	53,0%	40,1%	-	-	-	-

Fuentes: Naciones Unidas, *UN World Population Prospects 2019*, *Penn World Table-Version 9.1*, Feenstra et al. (2015), *Harvard Business School* y *clio-infra.eu*.

menor impacto del previsto de las nuevas infraestructuras y un bajo nivel de capital humano y tecnológico supusieron un obstáculo a que la renta per cápita del país continuara convergiendo con la del resto de socios comunitarios.

En este contexto, la economía portuguesa se vio muy afectada por la Gran Recesión iniciada en 2008 y, sobre todo, por la crisis del euro que estalló a raíz de la crisis griega en 2010-2013, que destapó algunos problemas estructurales que arrastraba la economía, como el elevado gasto público corriente y las debilidades del sector exterior. Como consecuencia de la crisis, que llevaron a un rescate por parte de la llamada *troika* –Comisión Europea, FMI y Banco Central Europeo (BCE)– en 2010, la renta per cápita portuguesa en relación a la alemana cayó al 55%, si bien el proceso de devaluación interna disparó la tasa de exportaciones por encima del 40% del PIB. Sin embargo, este impulso exportador fue el resultado del duro ajuste estructural y de las complejas reformas que se produjeron a raíz del programa de rescate, que supuso un intenso proceso de transformaciones estructurales no exentas de críticas, que sentaron las bases de un crecimiento

más sólido, pero que también generaron, por primera vez, desconfianza en el proceso europeo por parte de la ciudadanía⁴. En todo caso, atendiendo una vez más al proceso de inserción económica internacional, cabe destacar que, como resultado de las reformas, se produjo un nuevo *boom* del sector exterior. Asimismo, la crisis económica y las políticas de austeridad no revirtieron significativamente la evolución favorable iniciada a mediados del siglo anterior de sus principales indicadores sanitarios y educativos, ya propios de un país plenamente desarrollado. Habrá que ver si sobre la durísima crisis económica causada por la pandemia del COVID-19 en el año 2020 se podría decir lo mismo pasados unos años.

1.2 Una senda paralela en el vecino ibérico

Una década después de finalizar la Guerra Civil, en 1949, España seguía sumida en un profundo atraso económico y social. Aunque este no alcanzaba la magnitud del de Portugal, pues la renta per cápita llegaba a los 4.385 dólares y la tasa de alfabetización superaba el 80%, sí le alejaba progresivamente del nivel de desarrollo que empezaba a experimentar buena parte de la mitad occidental del continente europeo una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, en parte gracias al Plan Marshall (Judt, 2005). En este sentido, el establecimiento de un sistema prácticamente autárquico y profundamente intervencionista en el que las exportaciones ni siquiera llegaban al 4% del PIB, suponía un lastre difícil de superar.

En 1959, con el fin de garantizar su supervivencia económica en un contexto de inflación endémica y escasos recursos financieros, un régimen en el que cada vez tenían más peso los denominados “tecnócratas” aprobó el Plan Nacional de Estabilización. A través del mismo, además de la estabilización macroeconómica, se comenzó a liberalizar el comercio y la política cambiaria, lo que llevó a un aumento del comercio y de la inversión extranjera. Fueron los años del “milagro económico español”, que integraron al país en los flujos económicos globales, así como en instituciones como el FMI, el GATT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En 1970, este proceso se completó con el acuerdo de libre comercio con la CEE, que dio un nuevo impulso a la inserción internacional de la economía española. Así, entre 1961 y 1973, el crecimiento anual del PIB se elevó al 6,9% impulsado por unas exportaciones en la que los bienes industriales (los productos siderometalúrgicos, energéticos, químicos, de construcción naval y de materiales de construcción representaban al final de dicho período el 30% de las ventas al exterior) cada vez tuvieron más peso, en detrimento de los agrarios (cuyo sector ya solo empleaba al 25% de la población activa, prácticamente la mitad que en 1950). En esta fase también se produce la llegada masiva de turistas (34 millones en 1973), cuyo gasto, sumado a los ingresos por remesas que enviaban el más de millón de españoles que habían emigrado (sobre todo a Alemania y Francia) permitirían equilibrar el tradicional déficit comercial (Pérez Picazo, 1996). Esta bonanza económica se tradujo en una intensa mejora de diversos indicadores sociales, como, por ejemplo, el de una mortalidad infantil que cayó a la mitad; y en una rápida convergencia con algunas de las principales economías europeas como la alemana, con respecto a la cual en apenas quince años se produjo un recorte de 25 puntos porcentuales en la ratio de PIB per cápita comparado.

⁴ Véase Chang, Torres y Steinberg (2019) para un completo análisis de los programas de ajuste estructural y reformas que se produjeron en la zona euro como consecuencia de la crisis del euro. El caso de Portugal se analiza en el capítulo de Francisco Torres.

Sin embargo, en los años finales del franquismo y en los inicios de la transición, el agotamiento de este modelo desarrollista (unido a la crisis del petróleo y a la propia inestabilidad institucional), supusieron un freno a la economía española y a la competitividad exterior de sus empresas, el cual solo pudo empezar a revertirse en 1977 con la firma de los Pactos de La Moncloa. Dicho acuerdo, en el que participaron los principales partidos políticos, así como la aprobación de la Constitución en 1978, establecieron las bases del que sería el modelo económico y social del país en el período democrático que se abría paso, implicando nuevamente un esfuerzo liberalizador y aperturista. Así, de manera análoga a Portugal, el fuerte incremento de un gasto público que entre 1975 y 1986 pasó del 25% al 40% del PIB (García Delgado, 2003) consolidó en la década de los 80 un Estado del bienestar con el que se compensaron parcialmente los costes sociales de una necesaria reconversión industrial que a su vez provocó que el automóvil tomara el testigo como producto más exportado (Sćépanović,

TABLA 5.2
Evolución socioeconómica española (1950-2017)

Año	PIB pc real (en dólares de 2011)	Convergencia PIB pc real con Alemania	Exportaciones de bienes y servicios / PIB	Esperanza de vida al nacer (años)	Mortalidad infantil (tasa por 1.000)	Tasa de alfabetización (mayores de 15 años)	Años de educación promedio (mayores de 15 años)
1950	4.385	68,1%	3,8%	64,6	62,7	82,7%	4,9
1955	5.985	60,6%	3,8%	67,7	51,0	-	-
1960	7.301	54,7%	8,2%	69,9	42,2	86,7%	5,6
1965	10.827	66,7%	8,0%	71,4	33,0	-	-
1970	13.900	72,7%	12,2%	72,7	22,7	90,2%	6,4
1975	17.009	79,2%	12,4%	74,4	15,4	92,4%	-
1980	17.843	69,9%	14,4%	76,1	10,7	92,8%	7,3
1985	18.611	67,6%	21,0%	76,9	8,3	-	-
1990	22.912	72,0%	15,8%	77,6	6,6	96,5%	8,5
1995	24.329	71,0%	21,9%	78,8	4,9	-	-
2000	28.985	77,2%	28,6%	79,9	4,0	-	9,5
2005	31.803	82,5%	24,7%	81,2	3,4	97,8%	-
2010	31.559	76,2%	25,5%	82,5	2,9	97,7%	10,3
2015	31.588	70,8%	32,9%	83,4	2,3	-	-
2017	33.593	72,5%	34,3%	-	-	-	-

Fuentes: Naciones Unidas, *UN World Population Prospects 2019*, Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015), Harvard Business School y clio-infra.eu.

2020). Igualmente, entre otros logros sociales, permitió que la tasa de mortalidad infantil cayera por debajo del 7‰, así como que el número de estudiantes universitarios multiplicase por 20 los 50.000 alcanzados en 1949 (Judt, 2005), llegando a superar el millón. La entrada de pleno derecho en la CEE en 1986 y en el Sistema Monetario Europeo en 1989 apuntalaron la tendencia positiva de la economía española, pues fomentaron una mayor entrada de divisas y una reducción de desequilibrios macroeconómicos, sin obviar los más de un billón de pesetas de fondos europeos recibidos a lo largo de la primera década de pertenencia comunitaria.

La celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona y de la Exposición Universal de Sevilla en 1992, año en el que los turistas internacionales superaron por primera vez la barrera de los 50 millones, marcó el final de esta fase expansiva, pues en 1993, con la crisis económica, el PIB retrocedió más de un 1%, a la vez que el déficit público superaba el 7%, en 1994 el desempleo se alzó por encima del 24% y en 1996 la deuda pública ya rebasaba el 67%, 22 puntos más que cuatro años atrás. No obstante, la deseada incorporación a la Eurozona a finales de la década incentivó la adopción de medidas destinadas a equilibrar las cuentas públicas, consiguiéndose finalmente el objetivo. Así, en el año 2000 España se encontraba plenamente integrada económica y monetariamente en el proyecto europeo, con la mayor tasa de exportaciones de su historia moderna y unos indicadores sociales homologables al de la mayoría de países occidentales.

En esta senda positiva iniciada con el nuevo milenio, el desempleo cayó por debajo del 10% y la renta per cápita española llegó a suponer el 82,5% de la alemana, el punto más alto de la serie histórica. Sin embargo, esta tendencia de crecimiento era vulnerable, pues se apoyaba desproporcionadamente en una burbuja inmobiliaria generada por los bajos tipos de interés del BCE y adolecía de un deterioro de la competitividad exterior reflejado en abultados déficits por cuenta corriente que llegaron a superar el 9% del PIB en 2008. Una vez iniciada la Gran Recesión en 2008, y sobre todo con la crisis griega que la siguió, las consecuencias macroeconómicas fueron muy severas, rebasando la tasa de desempleo el 26% y cayendo la renta per cápita comparada con Alemania a niveles no observados desde finales de los 80. No obstante, al igual que en Portugal, los duros ajustes y la devaluación interna (en el caso español acompañadas de un rescate europeo más limitado, que quedó acotado para el sector financiero) permitieron una notable mejora de la competitividad-precio de las exportaciones, que hicieron posible que el sector exterior fuera una de las palancas de la recuperación (Chang, Torres y Steinberg, 2019). Así, a partir del 2012, las exportaciones superaron el 30% del PIB, sobre todo por el turismo, pero también por otros sectores, aunque no se logró recuperar la velocidad de cruce de la convergencia con la Europa del norte de los Pirineos.

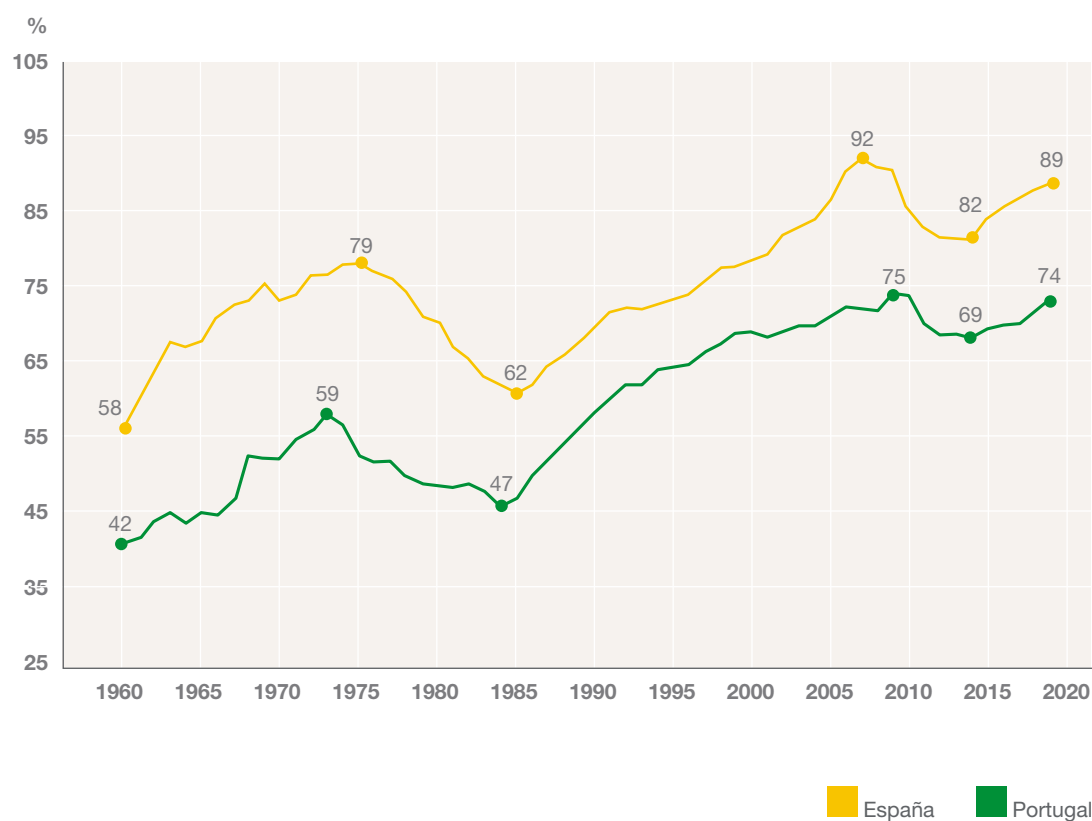
2. Reeditar el éxito en el siglo XXI: de los factores a las ideas y la tecnología

La **figura 5.1** muestra la senda de convergencia de los dos países ibéricos a la media de renta per cápita de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido entre 1960 y 2019.

Como puede observarse, ambos países siguen un patrón de convergencia real muy similar y, en conjunto, exitoso: en seis décadas logran recortar en 30 puntos porcentuales la brecha de renta que los separaba de la Europa más rica.

En ese proceso de convergencia se pueden distinguir tres fases: el *catching-up* de los años 60, producto de la urbanización y desagrarización de las economías; los años de la transición a la democracia

FIGURA 5.1

Convergencia de la renta per cápita real de España y Portugal con Alemania, Francia y Reino Unido

Fuente: elaboración propia con datos de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015)

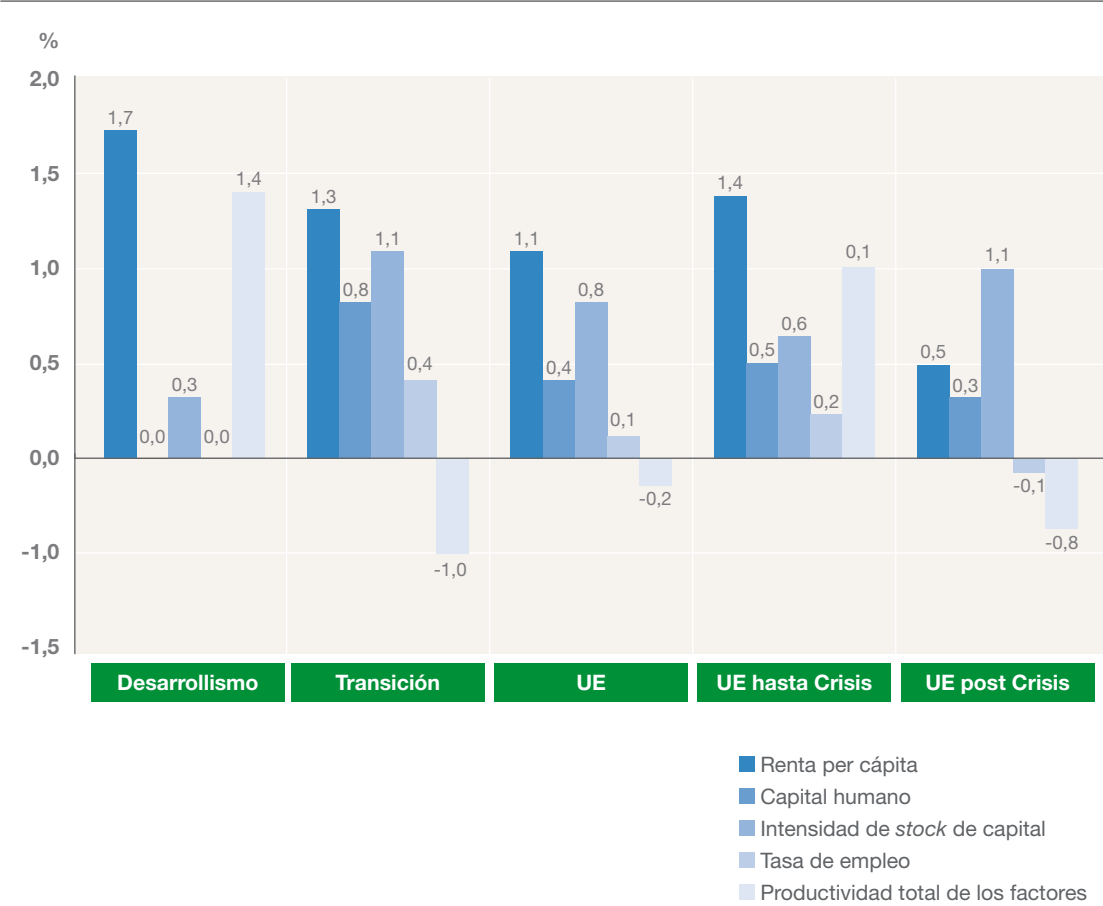
e inicio de la integración en la economía mundial, que en ambos países se iniciaron a partir de la segunda mitad de la década de los años 70 y que se prolongaron por una década; y, finalmente, los años posteriores a la entrada en la UE, que acomodan un largo y sostenido período de aumento de la prosperidad relativa que interrumpe la gran crisis financiera global iniciada en 2008.

A partir de 2014, el proceso de convergencia se reinicia, si bien, como se ha señalado, el *shock* del COVID-19 ha inducido una acusada caída de la renta, la riqueza y el empleo, que inevitablemente planteará a ambos países retos de una formidable magnitud.

Tanto España como Portugal han seguido un modelo de crecimiento fuertemente asentado en la acumulación de factores –trabajo y capital– que se ha visto muy marginalmente apoyado –y en algunos períodos intermedios, directamente lastrado– por las ganancias de la productividad total de los factores (PTF).

El panel (a) de la **figura 5.2** describe el ejercicio de contabilidad de crecimiento de Portugal para el período 1960-2019, mientras que el panel (b) replica el mismo ejercicio para el caso español. Los datos provienen de las *Penn World Tables* versión 10.0.

FIGURA 5.2a
Descomposición contable del crecimiento de Portugal (1960-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015)

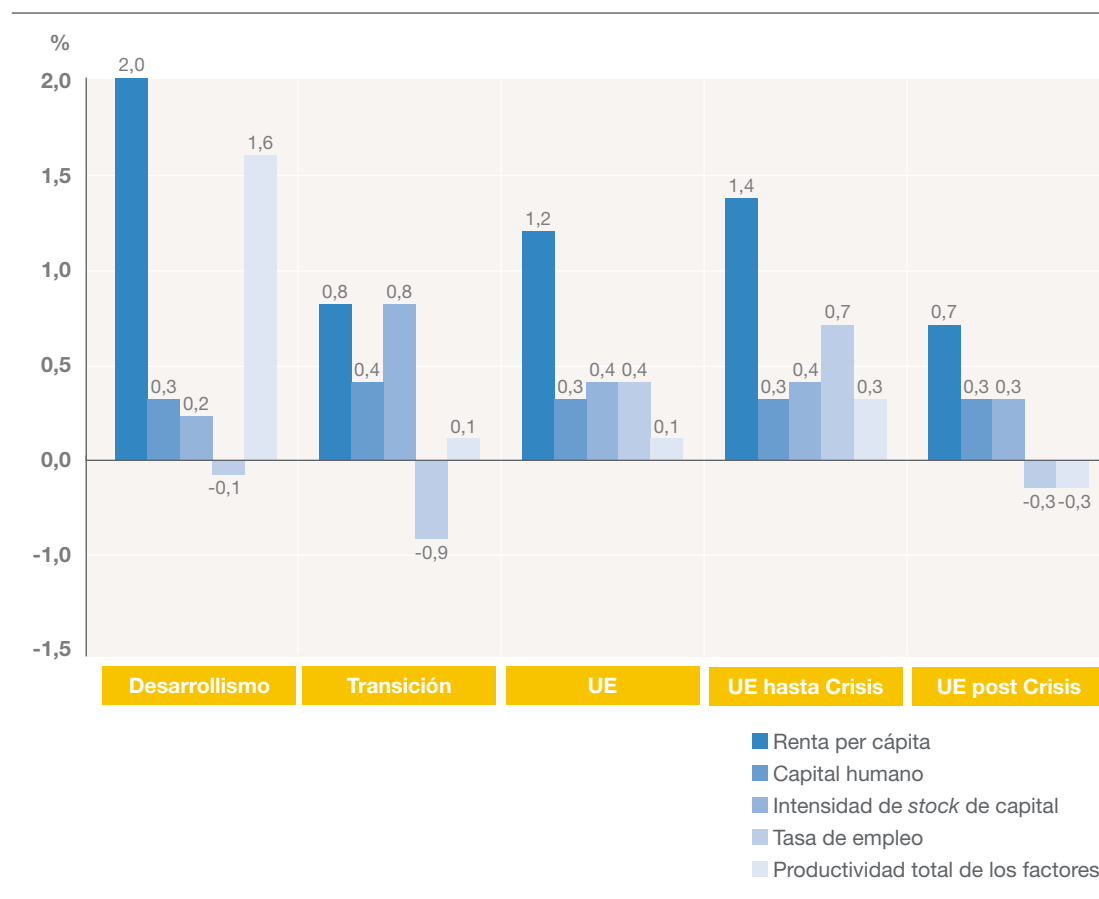
La fuerte mejora del capital humano en ambos países tiene, como era de esperar, un impacto apreciable en la mejora de la renta per cápita, pero el grueso de la contribución proviene de la acumulación de factores productivos: los dos países han crecido fundamentalmente empleando un porcentaje mayor de su población –en concreto, aumentando la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral– e invirtiendo en capital físico.

El porcentaje de incremento de la renta per cápita por mejoras de la PTF es desafortunadamente muy pequeña: en el caso de Portugal todo el crecimiento del período posacceso a la UE se explica por la acumulación y mejora de los factores y, en el caso de España, el porcentaje aportado por la PTF es de apenas un 10%.

Este modelo de crecimiento intensivo en el uso de trabajo y capital (y no tanto en “ideas” y “tecnología”) plantea para los dos países retos muy considerables de cara al futuro.

Primero, porque el proceso de envejecimiento de la población y el relativamente maduro proceso de aumento de las tasas de actividad de las mujeres al mercado laboral le impone límites: no será posible

FIGURA 5.2b
Descomposición contable del crecimiento de España (1960-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al., (2015)

seguir creciendo apoyándose en la incorporación al proceso productivo de más ciudadanos, si bien la inmigración y la absorción de las elevadas tasas relativas de desempleo ofrecen un respiro a medio plazo.

En segundo lugar, porque la mejora del capital humano también tiene límites, tanto de orden presupuestario como de empleabilidad.

Sin embargo, es la tercera limitación la más determinante: la única forma de incentivar de forma sostenible el aumento del stock de capital es acomodando un aumento de su rentabilidad, algo que solo es posible propiciando un incremento de la productividad del capital, es decir, de la PTF, precisamente el eslabón más débil del modelo de desarrollo de los dos países ibéricos. De ahí la necesidad de acometer reformas de los mercados de factores y de bienes que induzcan la reasignación de recursos hacia nuevas actividades más productivas y eficaces.

Los fondos europeos NGEU son una oportunidad que ninguno de los dos países puede permitirse desaprovechar, tanto en su vertiente inversora como, sobre todo, de palanca incentivadora de reformas. En su uso eficiente se encuentra la llave que puede permitir a las dos sociedades reproducir el despegue de sus niveles de bienestar que fueron capaces de generar hace ya algunas décadas.

3. Claroscuros de los procesos de inserción económica internacional

Las trayectorias socioeconómicas de España y Portugal hasta la primera década del siglo XXI han sido sobresalientes. Un reflejo del éxito y la vocación aperturista es que ambos países han sido capaces de ubicar a destacadas personalidades al frente de importantes instituciones internacionales y europeas, algo que hubiera sido imposible sin sus dinámicos procesos de apertura y desarrollo⁵.

Sin embargo, ni todo ha sido un camino de rosas ni podemos hablar de evoluciones totalmente paralelas. En esta sección analizamos algunos de los efectos adversos de la internacionalización y esbozamos los rasgos distintivos más destacados del perfil internacional de ambos países dos décadas después de la creación de la unión económica y monetaria europea (véase **tablas 5.3a y 5.3b**). Como veremos, destaca sobre todo que la internacionalización ha estado muy concentrada en Europa (y en la propia España en el caso de Portugal) y que el tipo de inserción económica internacional de ambos en la última década arroja unos resultados insatisfactorios en términos de valor añadido y complejidad exportadora, fruto sobre todo del tipo de productos en los que están especializadas sus empresas, y que tienen su espejo en las dinámicas económicas internas expuestas en el epígrafe 2.

En una primera aproximación al perfil de internacionalización contemporáneo de ambos países, y utilizando los datos del Índice Elcano de Presencia Global, se observa que, aunque la presencia internacional de ambos países es eminentemente económica (y no militar o “blanda”), para España pesan más las inversiones (27,0% *versus* 15,3%) y para Portugal algo más las exportaciones de manufacturas (15,5% *versus* 11,5%). Esto responde a que la expansión internacional de las empresas españolas en el extranjero, primero en América Latina en los años 90 del siglo XX y seguidamente en la UE y en cierta medida en Estados Unidos (EEUU), ha sido mucho mayor a la de las empresas portuguesas⁶. Asimismo, Portugal ha sufrido con mayor intensidad que España la competencia de los productos textiles en los que tenía una sólida especialización productiva por parte de China.

En todo caso, al hablar de los claroscuros de la inserción ibérica en la economía global hay que hacer una mención especial a la pertenencia de ambos países tanto a la UE como a la zona euro. Ambas instituciones condicionan el camino por el que pueden transitar sus países miembros, tanto amplificando las oportunidades como estableciendo límites a las políticas públicas que pueden llevar a cabo. Bickerton (2012) lleva este argumento al extremo y defiende que los países que se integran en la UE dejan de ser Estados-nación para pasar a ser Estados-miembro. Quedan inexorablemente marcados por su pertenencia a una entidad supranacional que licúa formalmente su soberanía económica, pero que, a la vez, les permite formar parte de un sujeto activo de la globalización –la propia UE– en vez de ser un mero objeto, que es lo que seguramente serían como “pequeños países” en un mundo de gigantes.

5 El listado de personalidades es extenso. Incluye a António Guterres, José Manuel Durão Barroso, Vítor Constâncio, António Vitorino, Juan Antonio Samaranch, Javier Solana, Jaime Caruana, Luis de Guindos, Rodrigo de Rato, Josep Borrell, Eugenio Domingo Solans, José Manuel González Páramo, José María Gil Robles, Enrique Barón.

6 España es, tras EEUU, el segundo inversor extranjero en América Latina, con un *stock* de inversión de 142.000 millones de euros según los datos de 2019.

TABLA 5.3a
Indicadores económicos de Portugal (2000-2021)

Año	Tasa de crecimiento del PIB real	Inflación media anual	Tasa de desempleo	Saldo Cuenta Corriente (% PIB)	Déficit público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)
2000	3,8%	2,8%	4,7 %	-10,8%	-3,4%	50,3%
2001	1,9%	4,4%	4,8 %	-10,4%	-4,8%	53,4%
2002	0,8%	3,7%	5,8 %	-8,4%	-3,8%	56,2%
2003	-0,9%	3,2%	7 %	-6,6%	-5,6%	58,7%
2004	1,8%	2,5%	7,4 %	-8,0%	-6,0%	62,0%
2005	0,8%	2,1%	8,3 %	-9,6%	-6,1%	67,4%
2006	1,6%	3,0%	8,4 %	-10,3%	-4,1%	69,2%
2007	2,5%	2,4%	8,7 %	-9,6%	-2,9%	72,7%
2008	0,3%	2,7%	8,3 %	-11,8%	-3,7%	75,6%
2009	-3,1%	-0,9%	10,2 %	-10,3%	-9,9%	87,8%
2010	1,7%	1,4%	11,5 %	-10,3%	-11,4%	100,2%
2011	-1,7%	3,6%	13,4 %	-6,0%	-7,7%	114,4%
2012	-4,1%	2,8%	16,5 %	-1,6%	-6,2%	129,0%
2013	-0,9%	0,4%	17,1 %	1,6%	-5,1%	131,4%
2014	0,8%	-0,2%	14,5 %	0,2%	-7,3%	132,9%
2015	1,8%	0,5%	12,9 %	0,2%	-4,3%	131,2%
2016	2,0%	0,6%	11,5 %	1,2%	-1,9%	131,5%
2017	3,5%	1,6%	9,2 %	1,3 %	-3,0%	126,1%
2018	2,6%	1,2%	7,2 %	0,6 %	-0,4%	122,0%
2019	2,2%	0,3%	6,6 %	-0,4 %	0,2%	117,7%
2020	-8,4 %	0,1 %	7 %	-1,1 %	-8,4 %	137,2 %
2021 (p)	4,4 %	1,2 %	6,9 %	-1,7 %	-2,7 %	130,0 %

(p): Previsiones.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, octubre 2021.

TABLA 5.3b
Indicadores económicos de España (2000-2021)

Año	Tasa de crecimiento del PIB real	Inflación media anual	Tasa de desempleo	Saldo Cuenta Corriente (% PIB)	Déficit público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)
2000	5,1%	3,5%	13,9%	-4,3%	-1,2%	57,8%
2001	3,9%	3,6%	10,5%	-4,4%	-0,5%	54,1%
2002	2,7%	3,1%	11,5%	-3,7%	-0,3%	51,3%
2003	3,0%	3,0%	11,5%	-3,9%	-0,4%	47,7%
2004	3,1%	3,0%	11,0%	-5,5%	-0,1%	45,4%
2005	3,7%	3,4%	9,2%	-7,3%	1,2%	42,4%
2006	4,1%	3,5%	8,5%	-8,9%	2,1%	39,1%
2007	3,6%	2,8%	8,2%	-9,4%	1,9%	35,8%
2008	0,9%	4,1%	11,2%	-8,9%	-4,6%	39,7%
2009	-3,8%	-0,3%	17,9%	-4,1%	-11,3%	53,3%
2010	0,2%	1,8%	19,9%	-3,7%	-9,5%	60,5%
2011	-0,8%	3,2%	21,4%	-2,7%	-9,7%	69,9%
2012	-3,0%	2,4%	24,8%	0,1%	-10,7%	86,3%
2013	-1,4%	1,4%	26,1%	2,0%	-7,0%	95,8%
2014	1,4%	-0,2%	24,4%	1,7%	-5,9%	100,7%
2015	3,8%	-0,5%	22,1%	2,0%	-5,2%	99,3%
2016	3,0%	-0,2%	19,6%	3,2%	-4,3%	99,2%
2017	2,9 %	2,0 %	17,2 %	2,8 %	-3,0 %	98,6 %
2018	2,4 %	1,7 %	15,3 %	1,9 %	-2,5 %	97,5 %
2019	2,0 %	0,7 %	14,1 %	2,1%	-2,9 %	95,5 %
2020	-10,8 %	-0,3 %	15,5 %	0,7 %	-11 %	119,9 %
2021 (p)	5,7 %	2,2 %	15,4 %	0,4 %	-8,6 %	120,2 %

(p): Previsiones.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre 2021.

Resulta evidente que tanto Portugal como España se han beneficiado enormemente de su pertenencia a la UE (ver **tablas 5.1 y 5.2**), aunque también se debe subrayar que ambos son países de la “periferia” de la Unión, no solo en términos geográficos, sino también económicos, y eso los ha vuelto especialmente vulnerables.

Atendiendo exclusivamente a los elementos económicos, por una parte, a lo largo de las últimas décadas han recibido cuantiosas ayudas a través de los fondos estructurales y de cohesión, que les han permitido renovar y ampliar sus infraestructuras, modernizar sus economías y converger con “la Europa rica”, como se ha explicado arriba. Así, por ejemplo, entre 1977 y 2019 España pasó de tener menos del 4% a más del 30% de universitarios (Portugal del 1,5% al 25%); de 1.100 kilómetros de autopistas a más de 15.000 (Portugal de menos de 100 a más de 3.000) y de recibir 34 millones de turistas anuales a más de 83 (Portugal de 1 a 16).

Asimismo, su pertenencia al mercado interior ha permitido a sus empresas acceder a un amplio abanico de consumidores de elevada renta. De hecho, tanto para España como para Portugal, sería más adecuado hablar de “europeización” que de “internacionalización”, y no solamente para los aspectos económicos.

Así, según los datos del Índice Elcano de Presencia Global, la presencia global de España a lo largo de las últimas dos décadas se ha concentrado en la UE (oscilando entre el 52% y el 45%), seguida a mucha distancia por América Latina (oscilando entre el 13% y el 17%). Para Portugal, la concentración de la presencia en la UE es todavía mayor, oscila entre el 56% y el 60%, y una gran parte de la misma se produce en España.

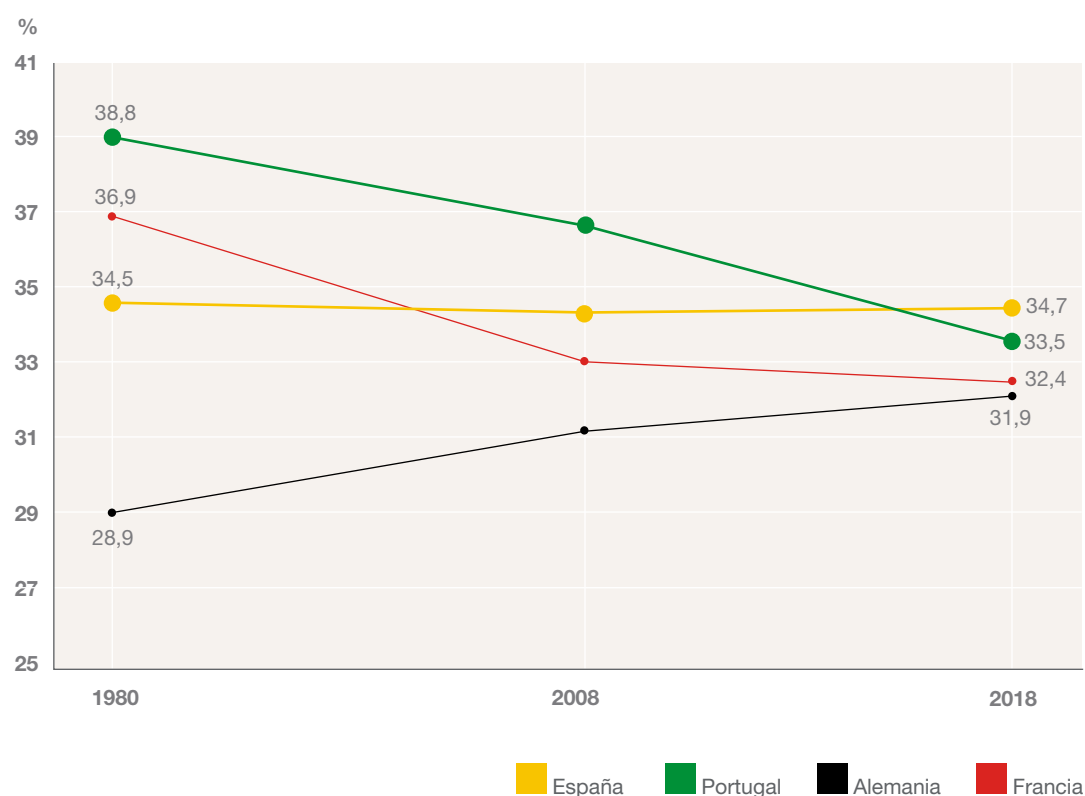
Esto significa que, a pesar de que ambos países pueden proyectarse sobre la UE y utilizar, por ejemplo, la política comercial común para negociar acuerdos ventajosos para sus empresas, lo cierto es que su internacionalización (económica) es todavía mayoritariamente una europeización, como, por otro lado, los modelos de gravedad del comercio internacional sugieren que debería ocurrir. En todo caso, es claro que desde el punto de vista político la influencia de ambos países en el escenario internacional se ve amplificada por el hecho de formar parte del club europeo y tener la segunda moneda más importante del mundo. De hecho, de no ser por la política comercial y de inversiones europea, el poder y la influencia tanto en las negociaciones multilaterales al nivel Organización Mundial del Comercio (OMC) como de las bilaterales de ambos países hubieran sido mucho menores. España o Portugal, por sí mismos, nunca podrían haber alcanzado el acceso a mercados internacionales tan ventajosos como los que la UE ha podido negociar para ellos, por ejemplo, en los acuerdos UE-Canadá, UE-Mercosur o el *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) entre la UE y China (los dos últimos pendientes de ratificación). Tema diferente es si pueden conseguir que dichos acuerdos se plasmen en una mayor diversificación geográfica y volumen de las exportaciones o si podrían tener una mayor capacidad para moldear la política económica exterior europea. Del mismo modo, de no tener el euro como moneda, habrían, probablemente, experimentado turbulencias financieras durante la crisis económica derivada del COVID-19 en 2020. Por último, cabe destacar las oportunidades que han tenido sus ciudadanos al poder moverse, estudiar y trabajar a lo largo y ancho del continente.

Pero más allá de estas oportunidades, la integración europea también ha implicado duros procesos de reconversión industrial con un elevado coste social y económico para determinadas regiones. De hecho, según algunas visiones críticas (Simonazzia, 2020), en la UE rige un patrón de especialización económica centro-periferia que ha condenado a España y Portugal (y también a otros países del sur) a mantener una estructura productiva con poco valor añadido y con cada vez menos industria, lo que los habría abocado a una gran vulnerabilidad y a una notable falta de resiliencia ante *shocks* externos, como ha mostrado la

crisis derivada del COVID-19, al tiempo que promovía un aumento de la desigualdad, que no era suficientemente reducida por sus sistemas redistributivos de impuestos y transferencias.

En este sentido, cabe señalar que más allá de que algunas de las regiones más periféricas de España y Portugal no hayan logrado converger económicamente con la media comunitaria por sus propias debilidades internas, lo cierto es que la deficiente arquitectura institucional de la zona euro ha tenido consecuencias negativas para los países de la península ibérica. La ausencia de una unión bancaria y fiscal en el diseño original de la Eurozona, las dudas del BCE para actuar como prestamista de última instancia de los países del euro durante la crisis de 2010-2012 (hasta el “*whatever it takes*” de Mario Draghi en julio de 2012) y la fórmula de austeridad y devaluación salarial promovida desde el eje Berlín-Frankfurt como respuesta a las crisis de deuda soberana durante la crisis del euro, tuvieron impactos adversos sobre el crecimiento, la cohesión social, la desigualdad y la pobreza en el sur de Europa⁷.

FIGURA 5.3

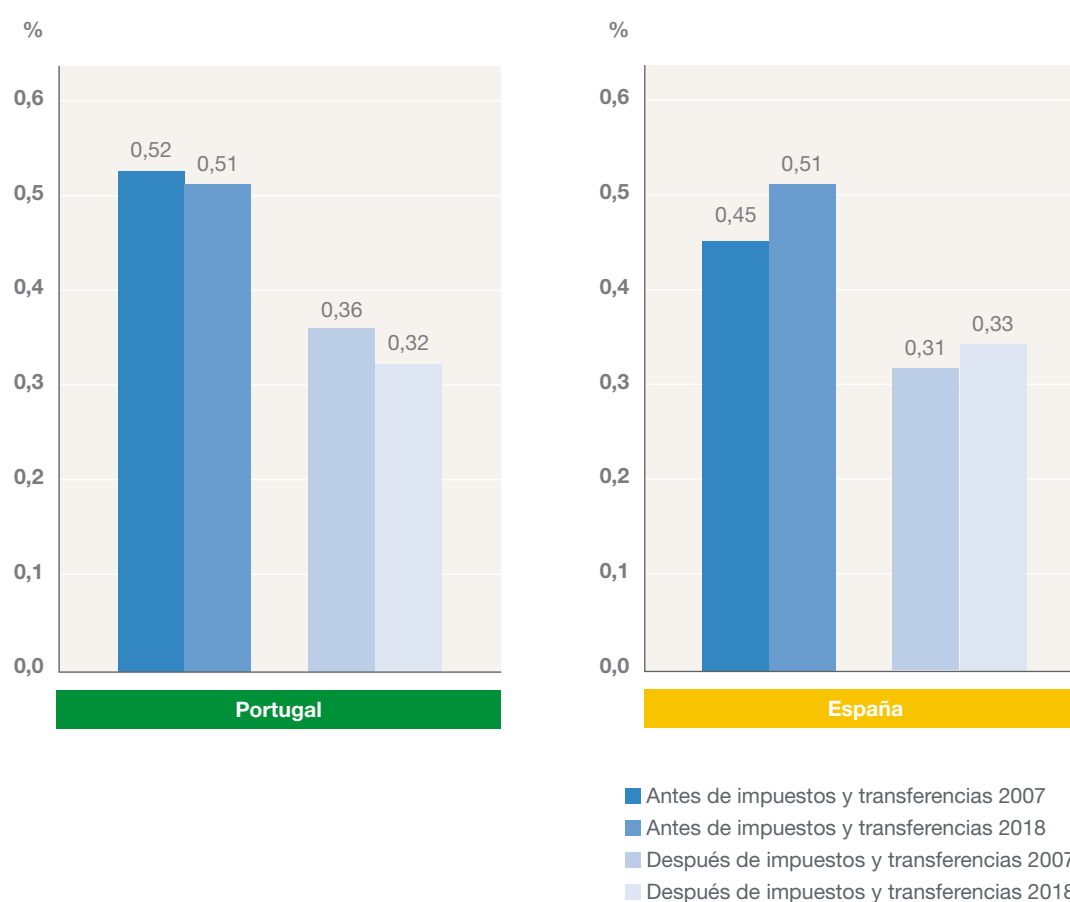
Desigualdad medida por el Índice de Gini global (1980-2018)

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

⁷ Una gobernanza más completa para la Eurozona, que afortunadamente se ha ido construyendo desde entonces (y muy especialmente como respuesta a la crisis del COVID-19 en forma del NGEU), habría permitido combinar los beneficios de la mejora en los costes de financiación y la integración financiera que se produjeron con la creación de la unión monetaria en 1999 con menores impactos adversos. Esto no significa que España y Portugal no tuvieran culpa alguna en estas crisis. Como documentan Chang, Torres y Steinberg (2019), las causas de la crisis de la zona euro son múltiples y algunas residen en deficientes políticas públicas por parte de los países. Sin embargo, existe cierto consenso en que una mejor arquitectura y unas mejores políticas monetarias y fiscales por parte de las autoridades e instituciones europeas habrían permitido sortear la crisis de forma menos traumática, al tiempo que habrían reducido el aumento del euro-escepticismo en muchos países.

En particular, como muestran las **figuras 5.3 y 5.4**, que miden la evolución de la distribución de la renta medida por los Índices de Gini de Portugal y España en este largo ciclo de los últimos 50 años, se aprecia que en ambos países la desigualdad convergió parcialmente al estándar europeo durante la fase dorada del crecimiento previa a la crisis financiera. Ambas sociedades dejaron de ser llamativas excepciones, en parte por sus reforzados Estados del bienestar y, en parte, porque el resto de las economías europeas más desarrolladas se hicieron algo más desiguales.

FIGURA 5.4
Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias (2007-2018)



Fuente: OCDE.

Pero tras este resultado agregado y de medio plazo subyace –al menos tras la crisis de 2008– una realidad más compleja. La distinta intensidad y ritmos a los que se produjeron los cambios estructurales del modelo productivo y sus efectos diferenciales sobre los mercados de trabajo tuvieron impactos diferenciales en los niveles de desigualdad que surgían del mercado. Es decir, de la desigualdad predistribución.

Así, como se aprecia en la **figura 5.4**, mientras que en Portugal la desigualdad antes de impuestos y transferencias permaneció virtualmente estabilizada en la última década, en España –lastrada por

su disfuncional mercado de trabajo, entre otros factores— la desigualdad aumentó un 12,7%. Por ello, aunque la capacidad redistributiva del Estado del bienestar se mantuvo robusta y mejoró en ambos casos la desigualdad generada por el mercado en más de un 30%, España se convirtió, por primera vez en la historia reciente, en una sociedad más desigual (aunque también más rica) que la portuguesa⁸. Y la crisis del COVID-19, además de incrementar previsiblemente la desigualdad, podría también llevar a un aumento de la pobreza⁹.

Más allá del impacto de las crisis de los últimos 15 años sobre la desigualdad, la fórmula de recortes de gasto público que afectó especialmente a la inversión pública y con ella al gasto en innovación e I+D, sumada a la bajada de los salarios, contribuyeron a que el patrón de especialización productiva y el tipo de exportaciones de ambos países en la última década, y especialmente en España, lejos de llevar a una internacionalización apoyada en el valor añadido y la productividad, transitara en la dirección contraria.

Una forma de analizar este proceso, y así entender mejor las vulnerabilidades de los modelos de desarrollo de los dos países, es reparar en los reducidos avances que décadas de crecimiento han supuesto en términos de diversificación de su estructura productiva.

Aunque hay formas alternativas de aproximarse a este fenómeno, una de las más inmediatas —y que goza de la ventaja de que su cálculo está internacionalmente estandarizado— es usar los mapas e índices de complejidad económica elaborados por la Universidad de Harvard¹⁰. Los mapas pueden consultarse desde el año 1995 y están basados en la complejidad de la canasta de exportaciones de los países analizados. La hipótesis del *Growth Lab* de Harvard es que aquellos países que exportan bienes y servicios más complejos que lo que les correspondería por su nivel de renta per cápita, crecen más deprisa que los países que no han sido capaces de diversificar su oferta exportadora.

Aunque España y Portugal ocupan en el *ranking* internacional de complejidad puestos similares —Portugal 38º y España 32º—, su trayectoria ha sido diferente. Portugal ha perdido en las últimas dos décadas cinco puestos frente a los 14 cedidos por España. La razón de este retroceso en ambos es similar: aunque los dos países han diversificado su canasta de exportaciones, lo han hecho moviéndose hacia productos menos complejos.

Así, en 2019, Portugal tenía una canasta exportadora de un valor de 104.000 millones de dólares, lo que lo situaba en el puesto 41 de 133 países. Sus principales mercados fueron España (22%) Francia (13%) y Alemania (13%). Portugal exporta bienes de complejidad media y baja —agrícolas y textiles— y el crecimiento de su cuota en el comercio mundial total se ha apoyado en la última década en la expansión de la exportación de servicios, fundamentalmente turismo y transporte. Aunque ha sido capaz de incluir en su cesta exportadora 40 nuevos productos, el volumen de sus ventas en el exterior no es suficiente para contribuir de forma decisiva al aumento de la renta per cápita de sus ciudadanos.

8 Está fuera del ámbito de este estudio analizar cómo la polarización política española de los últimos años ha impactado en la capacidad de consensuar reformas que hubieran podido detener en España el deterioro distributivo. Los mejores resultados de Portugal en este campo convierten en una hipótesis verosímil que la polarización política reduce la capacidad para hacer frente a los aumentos de desigualdad que traen consigo las crisis económicas.

9 Para un análisis comparativo de la desigualdad, véase OCDE (2011), y para el caso específico de España, véase Ayala y Ruiz-Huerta (2020).

10 El Índice de Complejidad Económica, elaborado por la Universidad de Harvard, mide las capacidades productivas de los países y su competitividad internacional a través del grado de diversidad y singularidad de sus exportaciones. Para más información ver atlas.cid.harvard.edu.

De forma análoga, España en 2019 tenía una canasta de exportaciones de 494.000 millones de dólares, con la que ocupaba el puesto 14 del *ranking* internacional. Sus principales mercados fueron Francia (15% del total), Alemania (10%) e Italia (8%). Las exportaciones también se concentran en productos de complejidad baja y media: agricultura y automóviles. De forma análoga a Portugal, España ha aumentado su presencia en los mercados globales apoyándose en las exportaciones de automóviles y en el turismo. El número de nuevos productos añadidos a la cesta exportadora ha sido aún menor que en el caso de Portugal: apenas 16, y en volúmenes tan moderados que tampoco han supuesto una mejora significativa de la renta de los españoles.

Estos resultados pueden interpretarse de dos formas distintas¹¹. Si se es pesimista, como confirmación de las dificultades que hay para dar un significativo salto hacia una nueva fase de desarrollo y modernización. Si se es optimista, como una prueba más de las grandes oportunidades que ambos países tienen si son capaces mediante las oportunas reformas de eliminar los obstáculos a su crecimiento.

Los dos países cuentan con habilidades, *know-how* y recursos suficientes para moverse hacia estructuras productivas más complejas, de mayor valor añadido, que ofrecen mercados globales de crecimiento potencial más dinámicos y que, además, están relativamente cerca en complejidad a las actividades que ahora desarrollan.

En síntesis, hay oportunidades de progreso, pero para concretarlas hacen falta reformas que mejoren los sistemas educativos, de innovación y de investigación y desarrollo, flexibilicen los mercados de bienes, productos y factores, aumenten la competencia de forma que sea viable una reasignación de recursos y políticas públicas que garanticen la estabilidad jurídica, protejan los derechos de propiedad y creen los incentivos que hagan los cambios imparables. Todo ello debe apoyarse en reformas fiscales y políticas de mejora de la calidad del gasto público que aseguren la sostenibilidad de un Estado del bienestar que sea más capaz de redistribuir de forma efectiva, de modo que la desigualdad (sobre todo en España) se pueda reducir y que se pueda acabar con las bolsas de pobreza y exclusión. Y los fondos NGEU, de los que España recibirá casi 70.000 millones de euros en transferencias y Portugal cerca de 14.000 (a los que se podrían añadir préstamos), suponen sin duda una gran oportunidad de transformación en todos estos ámbitos, equivalente a la que los fondos europeos supusieron para la modernización de las economías de ambos países hace 30 años (Feás, Otero-Iglesias y Steinberg, 2020).

Un elemento determinante para que ese proceso de reformas tenga éxito es que esté basado en amplios consensos políticos y sociales que aseguren su sostenibilidad en el tiempo, su rectificación cuando las reformas no produzcan los resultados esperados y, en última instancia, su irreversibilidad. Para ello es imprescindible que las reformas respondan a una concepción compartida de proyecto de país.

Un requisito para ello es que sean políticas de Estado, no políticas de gobierno, que cuenten además con un elevado nivel de apropiación por parte de la sociedad civil. Otro, que los perdedores de las reformas puedan ser compensados por los ganadores y, en términos más amplios, que la distribución del desarrollo responda a las preferencias colectivas de cohesión territorial e igualdad.

11 Véase Singla (2018) para un análisis más detallado de la evolución de la complejidad en las exportaciones españolas.

Conclusión

España y Portugal han transitado con éxito el difícil camino desde el subdesarrollo a la prosperidad, sorteando la trampa de la renta media y consolidando democracias liberales en el marco de la integración europea. Sin embargo, en un contexto de auge de las potencias emergentes (sobre todo asiáticas), creciente rivalidad internacional entre grandes potencias, cuestionamiento del así llamado orden liberal internacional basado en reglas, creciente contestación a una UE más integrada, acumulación de desafíos digitales, tecnológicos y climáticos, España y Portugal necesitan establecer las bases para ser también historias de éxito en el siglo XXI. Como hemos visto, esto no resulta fácil. De hecho, en los últimos 15 años, la convergencia económica con la UE más rica se ha frenado y se han puesto de manifiesto debilidades estructurales en los modelos económicos de ambos países, sumados (sobre todo en el caso español) a crecientes niveles de desigualdad y un muy deficiente funcionamiento del mercado laboral, que arroja tasas de desempleo elevadas y que se traduce en una inserción internacional con escasa complejidad de las exportaciones y excesivamente concentrada en la UE. Asimismo, la propia reconfiguración de la globalización tanto por la crisis financiera de 2008 como por los efectos de la pandemia del COVID-19 obliga a ambos países a repensar y mejorar su modelo de inserción económica internacional y a buscar fórmulas para ser más influyentes en Europa.

Es muy difícil saber cómo será la globalización en el futuro. Seguro que será más digital, más tecnológica y más asiática, pero a partir de ahí las incertidumbres se multiplican. En todo caso, más allá del transitorio y espectacular colapso de la economía y el comercio internacional en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID-19 (por encima del 10% tanto en España como en Portugal, ver **tablas 5.3a y 5.3b**), ya estaba en marcha un cuestionamiento de la globalización, o más concretamente, de la hiperglobalización de los últimos 30 años, que se abrió con la caída del Muro de Berlín y la hegemonía del modelo de capitalismo anglosajón y redefinió el equilibrio entre el mercado y el Estado a favor del primero, dando lugar a lo que a veces se conoce como neoliberalismo. Este modelo, cada vez más criticado incluso por muchos de sus antiguos partidarios por generar demasiada desigualdad, fomentar un individualismo que ha debilitado el sentimiento de comunidad y predicar una igualdad de oportunidades cada vez más inexistente por el vaciado de las bases fiscales tradicionales, quedó en parte deslegitimado por la crisis financiera global y está sufriendo un nuevo descrédito al ponerse de manifiesto que el mercado tiene grandes dificultades para responder a situaciones excepcionales e inesperadas, como las pandemias.

Los ciudadanos están reivindicando mayor protección, tanto en términos sanitarios como económicos, lo que seguramente llevará a cierto repliegue de las cadenas de suministro global (que podrían volverse más regionales), a una repatriación parcial de parte de la producción (utilizando las nuevas tecnologías, como la impresión 3D y la automatización), a una redefinición y ampliación de lo que se consideran sectores estratégicos (con el consiguiente bloqueo de algunas inversiones extranjeras), a la nacionalización de algunas empresas que necesitarán ser rescatadas y a un aumento, en el medio plazo, de los impuestos (tanto los tradicionales como algunos nuevos, sobre todo verdes, digitales y sobre las transacciones financieras), para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Todo ello vendrá, seguramente, acompañado por el auge de prácticas hasta hoy consideradas heterodoxas en política económica, desde un nuevo papel para los bancos centrales hasta incrementos en la regulación y el activismo público para poner, en algunos casos, la eficacia por encima de la eficiencia. Y, por último, las dificultades económicas y la continuación (si no el aumento) de la tensión geopolítica entre EEUU y China hará difícil reescribir las reglas de la globalización mediante una reforma de la OMC, lo

que podría generar una corrosión de la misma que perjudicara a países que, como España y Portugal, han apoyado su desarrollo en una creciente apertura económica.

En este contexto, España y Portugal necesitan prepararse para atajar los cambios y utilizar la UE como un amortiguador de las transformaciones más traumáticas y como una plataforma para proyectarse con más fuerza todavía al exterior. Pero ello exige que ambos sean capaces de influir más en las políticas europeas, de modo que estas reflejen mejor los intereses ibéricos que en el pasado. Es necesario aprovechar que en ambos países el apoyo ciudadano al proceso de integración sigue siendo hegemónico para pasar del “europeísmo beato” al europeísmo crítico (y constructivo).

En primer lugar, es imprescindible concluir la unión bancaria y fiscal en la UE, de forma que el fantasma de la ruptura de la zona euro, que tanto daño ha hecho a los dos países en el pasado, quede definitivamente desterrado. Segundo, y relacionado con lo anterior, ambos deben demostrar que los fondos de recuperación europeos permiten la modernización de sus economías, en particular para adaptarlas a los retos verdes y digitales. Por último, España y Portugal necesitan refundar sus contratos sociales internos e inscribirlos en un nuevo contrato social europeo para el siglo XXI, de forma que la cohesión y la fortaleza domésticas sirvan para dar otra vuelta de tuerca mejorada a su inserción económica internacional.

La fragmentación política y la ausencia de liderazgos fuertes hace poco probable que reaparezcan los grandes reformadores de los años 80 y 90 en ninguno de los dos países, por lo que para avanzar con la intensidad y al ritmo que demandará la condicionalidad europea no habrá otro camino que conseguir forjar esos grandes acuerdos transversales. Del éxito en este propósito depende en buena medida la prosperidad futura de las sociedades ibéricas y, por tanto, el apoyo de sus ciudadanos a la democracia y a la continuidad de su integración en el mundo.

Referencias

- Ayala Cañón, L. y Carbonell, J. R.-H. (2020) *4.º Informe de la Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Bickerton, C. J. (2012) *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.
- Chang, M, Torres, F. y Steinberg, F. (2019) *The Political Economy of Adjustment Throughout and Beyond the Eurozone Crisis. What Have We Learned?*. London: Routledge.
- Feas, E., Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2020) *Recuperación o Metamorfosis: Un plan de transformación económica para España*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. y Timmer, M. P. (2015) “The Next Generation of the Penn World Table”, *American Economic Review*, 105(10), pp. 3150-3182.
- Fernández Clemente, E. (1988) “La Historia Económica de Portugal (siglos xix y xx)”. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 6(3), pp. 481-520.

García Delgado, J. L. (2003) *Lecciones de economía española*. Madrid: Ed. Civitas.

Guisan, M. C. y Padrão, R. (2003) *Evolución de la economía portuguesa, 1946-2000: crecimiento, salarios y empleo*. Working Paper Series Economic Development 69. Santiago de Compostela: Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Santiago de Compostela.

Judt, T. (2005) *Postguerra*. Madrid: Ed. Taurus.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011) "Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising". OCDE [online]. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/soc/49170768.pdf> (Consultado: 15 junio 2021).

Pérez Picazo, M. T. (1996) *Historia de España del siglo XX*. Barcelona: Ed. Crítica.

Pires Jiménez, L. E. (2005) "Una nueva historia económica de Portugal". *Revista de Historia Industrial*, 29, pp. 165-81.

Sćepanović, V. (2020) "Transnational integration in Europe and the reinvention of industrial policy in Spain", *Review of International Political Economy*, 27(5), pp. 1083-1103.

Simonazzi, A. (2020) "The embeddedness of core-periphery relations in time and space". *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1). <https://doi.org/10.1590/1980552724110>.

Singla, J. (2018) "La complejidad de las exportaciones españolas". Caixabank [online]. Disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/actividad-y-crecimiento/complejidad-exportaciones-espanolas> (Consultado: 15 junio 2021).

Capítulo 6

España y Portugal en la dimensión militar

Félix Arteaga y Pedro Seabra

Introducción

La antigua proyección de fuerzas de España y Portugal, vinculada a sus expansiones coloniales (véanse los capítulos 1 y 2), ha dado paso en la Historia contemporánea a una dinámica que responde más directamente a las necesidades colectivas de los países y organizaciones ante los retos de la seguridad internacional. Tras el fin de la Guerra Fría, durante la cual no se desarrollaron actuaciones colectivas debido a la división del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), España y Portugal comenzaron a proyectar sus fuerzas para participar, junto a las de otros países, aliados o no, en zonas de conflicto que sobrepasaron las fronteras de sus intereses estratégicos. La revitalización de las misiones de mantenimiento de la paz a partir de la última década del siglo XX determinó un proceso de cambio en la postura militar de ambos países, sus estructuras y empleo de la fuerza, junto a un proceso de transformación de la cultura estratégica, de sus líderes y opiniones públicas, para justificar la proyección internacional de sus Fuerzas Armadas por razones distintas a las tradicionales de la defensa nacional. Como resultado de estos procesos, la proyección de fuerzas se ha convertido en un factor importante en la legitimación de las Fuerzas Armadas, que refleja la solidaridad y el compromiso de ambos países con la seguridad internacional, así como un indicador de su presencia global.

Este capítulo se propone examinar la proyección exterior de España y Portugal en su dimensión militar como parte integrante de los respectivos procesos de globalización. Comienza por explorar las

distintas culturas estratégicas de ambos países. A continuación, se analizan las principales prioridades externas, evidenciando la considerable participación en misiones internacionales, así como la cooperación político-militar con países y organizaciones clave para enfrentar nuevas amenazas y riesgos de seguridad. Argumentamos que la socialización de las estructuras de mando a través de las instituciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son el principal factor que explica las principales decisiones en este ámbito. Concluimos con una evaluación de las capacidades materiales necesarias para sostener el nivel actual de proyección externa y con la identificación de oportunidades para una mayor cooperación orientada a la consecución de objetivos mutuos.

1. Balance general

1.1 La proyección de fuerza de España

La proyección de fuerza no estaba asumida por la cultura estratégica española debido a su aislamiento internacional durante las dos guerras mundiales y su prórroga durante la Guerra Fría, ni tampoco su estructura de fuerzas estaba diseñada en origen para atender esas misiones. La actuación de sus Fuerzas Armadas coincidía con los límites del territorio nacional, incluido en su momento los territorios en el norte de África. Muchos otros países y organizaciones no tenían estas carencias y estaban acostumbrados a la proyección de fuerzas o al despliegue de estas fuera de sus fronteras. No obstante, el inicio de la proyección de fuerzas españolas coincidió también con el cambio de modelo de proyección desde la defensa territorial a la participación en misiones internacionales de gestión de crisis, por lo que su curva de aprendizaje fue paralela a la de las organizaciones de seguridad (ONU, OTAN y UE) y a las coaliciones de países que impulsaron la proyección de fuerzas en misiones de seguridad internacional¹.

Dentro de esta socialización de las Fuerzas Armadas occidentales en las misiones internacionales de seguridad, la participación española tiene algunas características diferenciales. En primer lugar, los gobiernos y las Fuerzas Armadas han apoyado la contribución a las tareas internacionales de seguridad para mostrar su solidaridad con las organizaciones multilaterales a las que pertenecen, no para conseguir sus fines estratégicos a través de ellas. La contribución ha sido generosa en el número de misiones aceptadas y en el número de tropas que han participado, pero también limitada en la dimensión de riesgo asumible porque la mayoría de las misiones han sido de instrucción, observación o apoyo. La renuencia a participar en misiones de combate y las restricciones al empleo de los contingentes (*caveats*) hay que atribuirla a la cultura estratégica de los dirigentes políticos, temerosa del coste electoral que pueden representar las misiones si no se percibe un fin humanitario en ellas o si se produce un número elevado de bajas (Arteaga, 2013).

Por otro lado, la política de defensa española ha ido evolucionando para dar cobertura política y normativa a la proyección de fuerzas. Inicialmente, los gobiernos decidían la participación de sus tropas en el extranjero sin necesidad de contar con el apoyo legislativo. Les bastaba contar con el aval de una resolución del CSNU para justificar su contribución ante la opinión pública. Sin embargo, esta situación

¹ En 1992, la Dirección General de Política de Defensa hizo públicos los "Trabajos y conclusiones del Seminario sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz" a partir de las lecciones aprendidas en las primeras misiones, y el Ministerio de Defensa elaboró en 1995 su primer *Manual de operaciones de paz*.

comenzó a cambiar tras la guerra de Irak en 2003, cuando el presidente del gobierno decidió enviar tropas a una coalición internacional en medio de una división de la opinión pública interna e internacional al respecto. El nuevo gobierno modificó así la Ley de la Defensa Nacional en 2005 para poner condiciones al envío de tropas al exterior². Las nuevas condiciones no han afectado en la práctica a la presencia internacional de las Fuerzas Armadas, que han continuado desplegando tropas en misiones y operaciones internacionales hasta el presente.

Paralelamente, la política de defensa ha configurado una estructura de fuerzas para facilitar también la proyección exterior. La Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 1996 fue la primera que reconoció la necesidad de adaptar la estructura de fuerzas para participar en operaciones internacionales. La necesidad de dotar a los contingentes desplegados con soldados profesionales condujo a la supresión del Servicio Militar Obligatorio, adoptada en 1999 y finalizada en 2001. La siguiente DDN de 2000 reivindicó la necesidad de profundizar la postura expedicionaria de las Fuerzas Armadas y la DDN de 2004 determinó la estructura de fuerzas y el nivel de operatividad necesario para participar en misiones internacionales de acuerdo con el nivel de ambición del gobierno (Arteaga 2018, p. 144).

Siendo una prioridad de la política de defensa la participación en las misiones internacionales, todos los gobiernos han condicionado la estructura y actitud de sus Fuerzas Armadas a la proyección de fuerzas. Por un lado, los planeamientos estratégicos han reservado capacidades militares necesarias para poder desplegar a las Fuerzas Armadas; por otro, el despliegue de fuerzas en el exterior ha contado con la financiación extraordinaria del fondo de contingencias para atender a sus necesidades. Por ejemplo, la última revisión de la postura militar ordenada por el jefe del Estado Mayor de la Defensa en 2012 en un documento clasificado “Visión 2025” condujo a una estructura de fuerzas en la que se primaba el adiestramiento y la capacidad operativa de las fuerzas destinadas a las operaciones expedicionarias (5.000), misiones internacionales (10.000) y misiones permanentes (7.000).

Paralelamente, el Ministerio de Defensa ha tenido que desarrollar programas de armamento necesarios para facilitar la proyección estratégica. Las necesidades navales se han cubierto mediante las capacidades de la empresa nacional Navantia (fragatas y buques anfibios), mientras que las aéreas se han cubierto mediante la cooperación europea en Airbus (aviones de transporte estratégico y tanqueros). Como resultado, las Fuerzas Armadas cuentan actualmente con una capacidad de plataformas aeronavales de proyección muy elevada que precisa complementarse con los nuevos medios de proyección no convencionales: satélites, vehículos aéreos no tripulados (RPAS), capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de blancos (ISTAR), así como las necesarias para contrarrestar las medidas antiacceso y denegación de área.

1.2 La proyección de fuerza de Portugal

La cultura estratégica portuguesa en cuanto a la proyección de fuerzas a nivel exterior está invariablemente supeditada al legado histórico tripartito de descolonización, democratización y reintegración en la comunidad internacional a través de las opciones de integración en organizaciones internacionales clave y asociaciones estratégicas. Desde el final de la dictadura en 1974, los conceptos estratégicos de defensa nacionales (CEDN) aprobados en 1985, 1994, 2003 y 2013 han centrado sucesivamente los intereses de Portugal en un complejo equilibrio entre su contribución a la promoción de la paz y la

² La Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 obliga al gobierno a consultar el envío de tropas con el Congreso de los Diputados con carácter previo, pero le permite enviarlas en situaciones de urgencia y luego solicitar la autorización.

seguridad internacional, la consolidación de la red de alianzas multilaterales existente y la potenciación de las comunidades portuguesas dispersas por el mundo. Entre estos objetivos constantes y dada la necesidad de superar las limitaciones inherentes a un país pequeño –aunque miembro activo de organizaciones de seguridad colectiva, como la OTAN, o de aquellas que implican compromisos crecientes a este nivel, como la UE– también ha sido necesario asignar una instrumentalización recurrente al uso de las Fuerzas Armadas en misiones externas, con el fin no solo de capitalizar la posición de Portugal en el mundo, sino también de fundamentar mejor sus credenciales como coproductor de seguridad internacional, generando así una selección relativamente multifacética de escenarios de proyección (Pinto, 2014).

En efecto, ya sea bajo la égida de la ONU, de la OTAN, de la UE o de acuerdos bilaterales, las Fuerzas Armadas portuguesas han participado continuamente en operaciones de gestión de crisis desde 1991, siendo la participación en la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola II (UNAVEM II) la que inauguró un periodo más activo a este nivel. Desde entonces, más de 40.000 mujeres y hombres han sido desplegados en 20 teatros de operaciones diferentes en cuatro continentes, con una presencia especialmente considerable en los Balcanes, Timor Oriental, Afganistán y África. Sin embargo, esta trayectoria no ha estado exenta de diferentes impulsos, en particular la desinversión gradual en las misiones dirigidas por Naciones Unidas, así como las repercusiones aún vigentes de la crisis económica de 2011-2013 en las capacidades operativas a su disposición.

Teniendo en cuenta esta experiencia, todavía es posible identificar dos elementos transversales y relativamente constantes que caracterizan la participación exterior de Portugal. Por un lado, Portugal se ha distinguido por actuar internacionalmente casi sin *caveats* en sus operaciones, renunciando a reservas o restricciones sobre la participación de sus tropas en el terreno, incluso en misiones de combate dirigidas por organizaciones multilaterales. Esto se ha interpretado como una forma de compensar la falta de equipos pesados o la limitada disponibilidad para enviar contingentes más grandes, enmascarando también las limitaciones impuestas por los ajustados presupuestos y los equipos que no se adaptan bien a las capacidades operativas reales (Reis, 2013, p. 289; Pires, 2013; Dias y Freire, 2021). Un reducido número de muertes asociadas con misiones en el exterior ha contribuido a un alto nivel de consenso entre la opinión pública y los dirigentes político-militares sobre los beneficios geopolíticos y de reputación que estos riesgos aportan a los Estados pequeños como Portugal, especialmente en comparación con otros de mayor tamaño y capacidades que participan en misiones idénticas o correspondientes.

Por otro lado, el proceso formal de toma de decisiones para el envío de contingentes portugueses también ha conocido un nivel de estabilidad similar –con la excepción de la singular experiencia con Irak en 2003, cuando las diferencias constitucionales entre el gobierno y la Presidencia de la República abortaron los planes iniciales, lo que dio lugar al despliegue alternativo de una compañía de la Guardia Nacional Republicana (GNR)–. Desde entonces, sin embargo, cualquier diferencia se ha resuelto sistemáticamente en el seno del Consejo Superior de Defensa Nacional, el máximo órgano consultivo del presidente de la República como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y, simultáneamente, la estructura responsable de la aprobación final de cada participación nacional en el exterior³. El ministro de Defensa Nacional, a su vez, dicta las directrices políticas sobre las opciones de participación, a propuesta de las ramas y del jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas (CEMGFA),

3 La revisión de 2014 de la Ley de Defensa Nacional de 2009 establece, ahora explícitamente, que el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones militares en el extranjero es siempre precedido de una comunicación motivada del primer ministro al presidente de la república.

que deben combinarse principalmente con las necesidades de cubrir las carencias en las misiones y operaciones internacionales, así como con la disponibilidad de las capacidades nacionales existentes, disponibles y desplegables (Portugal, 2019). A la inversa, el control parlamentario sigue restringido a un seguimiento relativamente protocolario de los despliegues en operaciones militares en el exterior, sin capacidad real de intervención concreta a este nivel.

En el plano operativo cabe destacar la reforma de 2013 titulada “Defensa 2020”, que preveía un nuevo modelo de organización modular y flexible basado en requisitos de preparación y continuidad, dividido entre fuerzas de reacción inmediata (FRI), fuerzas permanentes en acción soberana (FPAS) y un conjunto modular de fuerzas a través de fuerzas nacionales desplegadas (FND), destinadas a responder a compromisos internacionales en el marco de la defensa colectiva y la seguridad cooperativa. Sin embargo, esa misma reforma también estableció una reducción significativa del número máximo de efectivos de las Fuerzas Armadas entre 30.000 y 32.000, con los correspondientes impactos en términos de posibles despliegues a las fuerzas nacionales desplegadas en el extranjero desde entonces (Portugal, 2013). Paralelamente, los últimos planes de inversión apoyan la ambición de Portugal de proporcionar capacidades de reacción rápida y vigilancia marítima para la defensa territorial y las operaciones multinacionales. Una nueva Ley de Programación Militar (LPM) para 2019-2030 también prevé la financiación de equipos que podrían utilizarse para la proyección de fuerzas en escenarios externos, incluyendo cinco aviones de transporte aéreo estratégico y táctico⁴.

2. Revisión de las prioridades externas

2.1 Las prioridades externas de España

La preferencia española por actuaciones en marcos multilaterales es consecuencia, por un lado, de la falta de intereses estratégicos que exijan una proyección unilateral de las fuerzas nacionales y, por otra, de la necesidad de contar con la legitimación de una organización multilateral, dada la cultura estratégica vigente. Primando la vocación de contribuir sobre la de sacar partido a la contribución, la proyección de sus fuerzas carece de una finalidad estratégica clara y los despliegues se multiplican sin prioridades geográficas o voluntad de liderazgo en determinadas misiones⁵.

Las primeras misiones españolas en el exterior comenzaron en 1989, bajo la égida de organismos multilaterales en África, Centroamérica y los Balcanes⁶. Desde entonces esta fórmula ha continuado, aunque el país también ha participado en coaliciones internacionales como *Provide Comfort* e *Iraqi Freedom*, ambas en Irak, y *Enduring Freedom* en Afganistán.

La proyección ha incluido en su mayoría fuerzas terrestres por las que han ido rotando las unidades adiestradas de los distintos ejércitos con sus medios de apoyo y maniobra, incluidos helicópteros ligeros y pesados. Junto a ellos, el Ejército del Aire ha desplegado unidades de combate, de transporte o

⁴ Estas inversiones incluyen también seis buques de patrulla oceánica (NPO) y un buque logístico multipropósito, considerados prioritarios para el patrullaje y control de la respectiva Zona Económica Exclusiva (ZEE).

⁵ Una excepción a este patrón sería la operación Atalanta de la UE en el océano Índico, iniciada a impulso de España y Francia para proteger a los buques pesqueros españoles que faenan en la zona. En el mismo sentido, la presencia naval en el golfo de Guinea se explica dentro del programa de cooperación internacional recogido en la Diplomacia de Defensa.

⁶ Una descripción de las misiones se puede encontrar en la página web del Ministerio de Defensa, https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.

de vigilancia marítima y la Armada ha empleado sus fragatas y buques anfibios en tareas de vigilancia, escolta o mando y control. Han participado tanto en las misiones y operaciones específicas de la ONU y de la UE como de las operaciones permanentes de la OTAN. Además, las Fuerzas Armadas españolas desarrollan misiones de diplomacia de defensa que incluyen, entre otros, el desplazamiento de buques para misiones de adiestramiento con las fuerzas navales africanas.

La multiplicación de misiones y el solapamiento debido a su duración ha supuesto un esfuerzo económico para los presupuestos del Ministerio de Defensa y un esfuerzo operativo al Mando de Operaciones para mantener el adiestramiento y el alistamiento de las tropas y unidades que participan en la rotación de fuerzas. Mientras los gastos de las operaciones en el exterior han crecido notablemente, los presupuestos de defensa se han mantenido estables o decrecido en función de la situación económica, tal y como refleja la **tabla 6.1**. Aunque las operaciones se financian con cargo a presupuestos extraordinarios, los presupuestos de defensa han acusado el esfuerzo inversor en equipos y operaciones necesario para mantener el carácter expedicionario de las Fuerzas Armadas. España figura a la cola de los países de la OTAN medido en porcentaje del PIB, muy lejos del 2% fijado como objetivo en la OTAN (aunque sí cumple el segundo objetivo del 20% de inversión en equipos). Para mantener un equilibrio entre los compromisos adquiridos y los medios disponibles, a partir de la DDN de 2004 se han ido fijando límites máximos anuales que se han mantenido de media por debajo de los 3.000 soldados, según muestra la **tabla 6.1**⁷.

TABLA 6.1
Proyección militar exterior de España

Año	Tropas desplegadas	Gastos militares (millones de dólares)	Gastos militares (porcentaje del PIB)
1990	64	17.964	2,3
1995	1.412	16.712	1,9
2000	2.505	19.102	1,7
2005	2.039	18.807	1,4
2010	2.512	19.356	1,4
2015	1.207	16.722	1,3
2020	2.032	17.177	1,2

Fuentes: IISS, *Military Balance* y SIPRI

Los despliegues en los que España ha participado y participa muestran una diversidad geográfica que solo se explica por una subordinación de sus intereses estratégicos a los de las organizaciones multilaterales y a las coaliciones internacionales que se han mencionado. Dispone de capacidades

⁷ El mayor nivel de tropas se alcanzó en 2004, llegando a 4.000 soldados, debido a que España lideró el despliegue de la brigada multinacional Plus Ultra en Irak aportando 1.300 soldados en la operación.

específicamente diseñadas para proyectar fuerzas y para ejercer su mando y control. Sus Fuerzas Armadas pueden desplegarse en cualquier lugar del mundo y sostenerse en las condiciones requeridas para las fuerzas de rápida respuesta, por lo que pudo liderar en 2016 la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF 16 de la OTAN).

La ubicación geográfica de España en la frontera sur de la UE y la OTAN aumenta la exposición española a los riesgos estratégicos desde el golfo de Guinea al Cuerno de África pasando por el Sahel, un arco donde las sucesivas estrategias de seguridad nacional concentran los desafíos y amenazas principales para España desde el punto de vista estratégico y de seguridad (España, 2017, pp. 46-47). Son riesgos de seguridad compartidos formalmente por las organizaciones de seguridad a las que pertenece, pero que afectan más a los países situados en primera línea, por lo que España está más interesada en prevenirlos que otros países más alejados geográficamente. La preocupación no se ha traducido ni en una concentración de la presencia militar en esas zonas de interés estratégico ni en un abandono de las zonas comunes de interés. El despliegue español en el denominado flanco este de la OTAN (operación *Enhanced Forward Presence*) obedece a esta necesidad de proyectar fuerzas para poder reivindicar la reciprocidad de los países aliados en el flanco sur si se agrava el riesgo. Alternativamente, y por si la esperada reciprocidad no se materializa, España sigue preservando sus capacidades de proyección estratégica en los teatros de operaciones prioritarios.

2.2 Las prioridades externas de Portugal

Las prioridades de Portugal en lo que respecta a su participación exterior a través de plataformas multilaterales reflejan las circunstancias asociadas a sus propias capacidades limitadas y las recurrentes decisiones difíciles en cuanto a la correspondiente asignación de recursos. Sin embargo, esta misma implicación refleja también un claro intento de reforzar el marco de alianzas del que el país sale directamente beneficiado. En este sentido, la elección de los teatros de operaciones para la proyección de las fuerzas nacionales desplegadas evidencia más un complejo equilibrio entre diferentes opciones multilaterales, más capaces o eficaces según cada situación planteada en cada momento, que cualquier tipo de asociación directa entre los intereses nacionales y determinadas zonas geográficas merecedoras de tal inversión.

Esto justifica los esfuerzos que subyacen a una presencia simultánea en misiones dirigidas por diferentes organismos internacionales. El contexto actual ofrece un ejemplo de esta misma predisposición con el compromiso de Portugal con la operación Atalanta en el Cuerno de África bajo los auspicios de la UE, con la misión multidimensional integrada de estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) y con la *Assurance Measures Mission* en Polonia, bajo los auspicios de la OTAN. Del mismo modo, Portugal ha participado activamente en coaliciones internacionales *ad hoc*, como las dirigidas por EEUU en Irak, así como en operaciones dirigidas por Francia en Malí (*Takuba*)⁸. Este despliegue en múltiples frentes ha implicado un conjunto de misiones considerablemente variado, con la participación de los distintos ejércitos, pero siempre dependiendo de la disponibilidad de medios y recursos suficientes para el efecto, así como de la necesidad de rotación entre los respectivos servicios y unidades⁹.

8 En esta operación, Portugal ya contribuye con dos tropas de operaciones especiales en el cuartel general de la Fuerza Combinada de Operaciones Especiales en Chad.

9 En cuanto a la participación en las misiones de la ONU, por ejemplo, es posible identificar una tendencia longitudinal de contribuciones individuales, pequeñas y a corto plazo (Branco, 2015).

En términos presupuestarios, un creciente compromiso externo también requería niveles de financiación relativamente más constantes, según muestra la **tabla 6.2**. Esto contrasta diametralmente con las primeras misiones de la década de 1990 en Angola y Bosnia, que se financiaron a través de una línea presupuestaria independiente (Reis, 2013, p. 281). Desde entonces, la participación en misiones en el extranjero se ha incluido íntegramente en los sucesivos presupuestos anuales de defensa, a pesar de las fluctuaciones y reducciones ocasionales, debidas a las limitaciones económicas y a los intentos de reducir drásticamente el déficit nacional, así como al propio nivel de compromiso variable de Portugal. Precisamente, y como consecuencia de las múltiples soluciones cooperativas con las que pretende intervenir, Portugal ha defendido la necesidad de interpretar de forma más amplia el criterio del 2% del PIB para los gastos de defensa acordado en el seno de la OTAN, de forma que se incluyan, por ejemplo, los proyectos desarrollados a nivel estrictamente europeo y en los que invierte esfuerzos de la misma magnitud que le gustaría ver reconocidos en los ejercicios de contabilidad colectiva.

TABLA 6.2
Proyección militar exterior de Portugal

Año	Tropas desplegadas	Gastos militares (millones de dólares)	Gastos militares (porcentaje del PIB)
1990	0	3.548	2,4
1995	1.234	3.798	2,3
2000	1.596	3.964	1,9
2005	715	4.606	2,0
2010	674	4.637	2,0
2015	285	3.908	1,8
2020	501	4.153	1,9

Fuentes: IISS, *Military Balance* y SIPRI

La proyección exterior de Portugal también puede entenderse mejor si se asocia a dos aspectos adicionales. Por un lado, la participación regular en misiones multilaterales de seguridad ocurre en paralelo a un esfuerzo de capacitación y formación a través de la Cooperación en materia de Defensa (CDD), con vistas a reforzar las capacidades de los países socios. Aunque técnicamente no constituye una fuerza nacional desplegada, la CDD sigue siendo un instrumento externo acumulativo basado en una importante cooperación con la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP) (Seabra, 2022) y a menudo se presenta en paralelo con esfuerzos más sustantivos en términos de misiones internacionales.

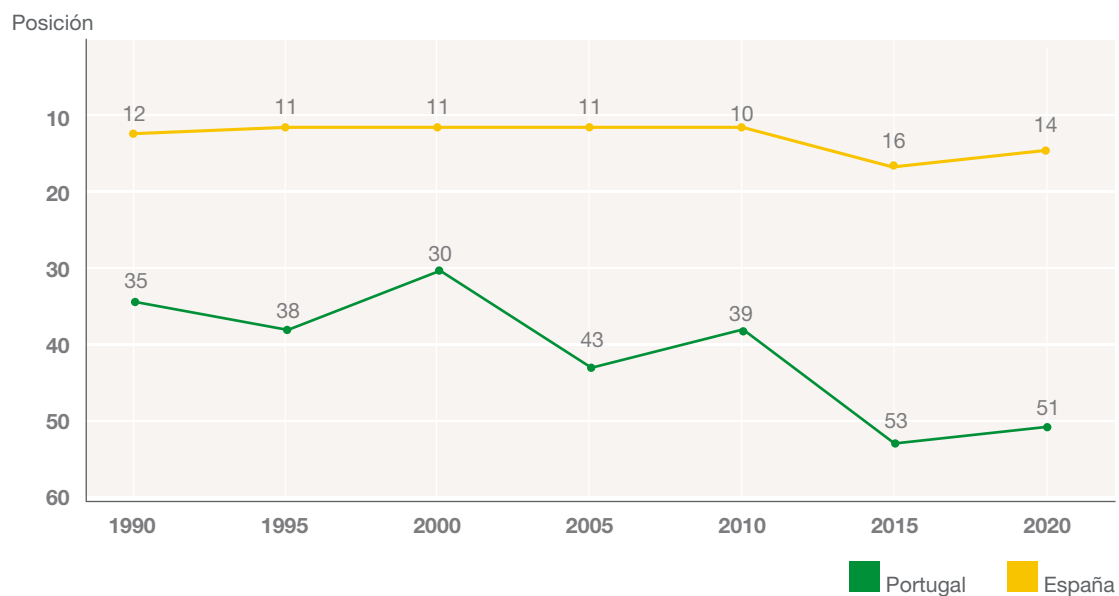
Por otro lado, también se puede mencionar la atención a las oportunidades de dirigir misiones internacionales como un intento recurrente de obtener mayor legitimidad y reforzar las credenciales nacionales en este ámbito. Ejemplos de ello en los últimos años son los puestos de mando ocupados en MINUSCA, en las misiones militares de adiestramiento de la UE en la República Centroafricana (EUTM

RCA) y en Malí (EUTM MALI). El mando de misiones multilaterales evidencia el reconocimiento internacional de unas Fuerzas Armadas debidamente profesionalizadas y a la altura de sus homólogas, pero al mismo tiempo sirve para compensar, en cierta medida, los limitados recursos disponibles en este ámbito para proyectar fuerzas numéricamente más importantes o considerablemente mejor equipadas a geografías muy distantes¹⁰.

En cuanto a las orientaciones generales, la defensa colectiva del espacio euroatlántico y la seguridad colectiva en el marco de la ONU también siguen prevaleciendo formalmente y justifican las principales opciones operativas. En este sentido, para ser reconocido como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional de la que forma parte, Portugal asume inherentemente las principales amenazas identificadas en ambos contextos institucionales. Por ello, el compromiso operativo nacional se ha centrado en zonas geográficas como el Atlántico Norte, el Mediterráneo, el Magreb, el Sahel, el África Subsahariana y el golfo de Guinea (Portugal, 2020). La elección de determinados teatros de operaciones en detrimento de otros, obedece a la indispensabilidad de las principales alianzas de las que forma parte como componentes indispensables para asegurar unas condiciones mínimas de estabilidad en un escenario cambiante, ante factores de inestabilidad y conflicto cuyas consecuencias, difíciles de predecir, pueden desencadenar situaciones de riesgo que afecten directa o indirectamente a Portugal.

En la **figura 6.1** se muestra la comparación de la presencia global militar de Portugal y España. Esta presencia se mide mediante el indicador de presencia global elaborado por el Real Instituto Elcano y

FIGURA 6.1
Evolución de Portugal y España en el *ranking* militar del Índice Elcano de Presencia Global



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global.

¹⁰ El caso de Timor-Leste representó una excepción en este sentido debido a la convergencia entre importantes intereses nacionales, la presión de la opinión pública nacional y una gran participación internacional (Braz, 2015).

en el que se incluyen las tropas terrestres desplegadas en el exterior y las capacidades militares de proyección estratégica¹¹.

La **figura 6.1** muestra una mayor estabilidad en la proyección militar española a lo largo de los años, mientras que la posición de Portugal oscila a lo largo del tiempo. La diferencia se explica en función de los componentes de equipos de proyección y de tropas proyectadas, teniendo las tropas portuguesas desplegadas en el exterior mayor peso relativo en el componente militar del IEPG que las tropas españolas (capítulo 4).

Ante esta doble valoración, y a pesar de las diferencias en cuanto a prioridades exteriores, es importante mencionar que Portugal y España también han colaborado activamente en teatros de operaciones comunes, como muestra del cruce de intereses y agendas exteriores que se ha producido en los últimos años. Por ejemplo, contingentes de España y Portugal han participado en unidades multinacionales como *Eurofor*, *Euromarfor* o los *Battlegroups*. Han coincidido sobre el terreno en las misiones de la OTAN en Afganistán y en los Países Bálticos, con la ONU en el Líbano y con la UE en el Mediterráneo, Somalia, Malí, Chad y República Centroafricana, y en el golfo de Guinea. También participan en la Iniciativa 5+5 de seguridad cooperativa en el Mediterráneo Occidental para fomentar la cooperación militar entre los países ribereños.

A diferencia de Portugal, que mantiene relaciones privilegiadas militares con otros países lusófonos, España no cuenta con un marco histórico de cooperación militar con países latinoamericanos que justifique una proyección de fuerzas en la zona, siendo su presencia en Haití bajo mandato de la ONU en 2004 la excepción que confirma la regla (el envío de una fuerza expedicionaria de Infantería de Marina difiere del envío previo de observadores militares a misiones en Centroamérica).

3. Factores que explican la inserción externa

La vocación multilateral, a pesar de las diferencias en las culturas estratégicas existentes, explica la contribución de España y Portugal a la seguridad internacional en las últimas décadas. Su socialización en el marco de las misiones multilaterales de la ONU, la OTAN y la UE ha permitido a ambos países mostrar su solidaridad y contribuir al reparto de la carga entre sus miembros. También, tanto la capacidad militar para proyectar fuerzas como la participación de Fuerzas Armadas en misiones internacionales ha proporcionado a ambos países un instrumento de influencia en el seno de las organizaciones multilaterales durante las últimas décadas. La proyección de fuerzas tiene un valor de cambio que, en el caso de España, compensa su menor esfuerzo económico con una mayor participación en las cargas operativas. Para Portugal, por su parte, el objetivo es esencialmente obtener ganancias de reputación que compensen las limitaciones materiales existentes y eleven su perfil en el exterior.

A pesar de esta lógica transaccional para ambos países, este valor instrumental en el marco multilateral está perdiendo peso por varias razones. En primer lugar, organizaciones como la OTAN o la UE tienden a delegar la gestión de las crisis en otras organizaciones regionales de seguridad y apuestan por reforzar las capacidades militares locales en lugar de suplirlas con la proyección

¹¹ El indicador no mide el poder militar de un país ni incluye todos los militares desplegados por un país en el exterior en los cuarteles generales, organizaciones internacionales o embajadas. La base de datos se puede acceder en <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/>.

de sus tropas¹². En segundo lugar, lo que esas organizaciones o las coaliciones internacionales demandan cada vez más son capacidades de combate avanzadas, como las que se precisan en el Sahel para hacer frente a la insurgencia yihadista sobre el terreno, unas capacidades que están por desarrollar en el catálogo de las Fuerzas Armadas españolas o portuguesas. También lo están, como ha quedado demostrado en la pandemia causada por el COVID-19, la capacidad de las Fuerzas Armadas de contribuir a la salud global de otros países mediante su asistencia sanitaria. Este tipo de asistencia, al igual que las asociadas a la protección civil o a las emergencias ante desastres naturales, debería incluirse entre el inventario de las nuevas capacidades de proyección de las Fuerzas Armadas de los dos países.

Las misiones internacionales, en España, tienen la importante función de contribuir a la legitimación social de las Fuerzas Armadas. Tras la Guerra Fría, los gobiernos han justificado su esfuerzo militar por la necesidad de contribuir a la seguridad internacional, una legitimación por la que se ha exagerado el componente humanitario de las misiones en detrimento del adiestramiento militar que proporcionan (Arteaga, 2020, p. 670). La participación en misiones internacionales mediante soldados profesionales ha tenido la consecuencia no deseada de aumentar la distancia emocional de la opinión pública con sus Fuerzas Armadas, ya que las misiones se desarrollan al margen de su vida cotidiana. Las encuestas sociológicas muestran que la participación en misiones internacionales “de paz” cuentan con un amplio apoyo social y que han contribuido al prestigio de las Fuerzas Armadas, aunque su aportación disminuye a medida que la opinión pública se ha acostumbrado a la proyección de fuerzas¹³.

En consecuencia, España se ha mostrado partidaria, por un lado, de evitar participar en misiones con elevado riesgo de combate y, por otro, de preservar el control de sus contingentes bajo el mando nacional para evitar que su transferencia a otros mandos pusiera a esos contingentes en escenarios de riesgo o en funciones de combate no deseadas. Este patrón que impone restricciones al empleo de sus fuerzas se ha mantenido incluso en operaciones militares complicadas, como las de Afganistán, Irak, Libia o el Sahel, donde las Fuerzas Armadas han realizado funciones de patrulla, apoyo logístico, adiestramiento o autodefensa¹⁴.

En cuanto a Portugal, la percepción social de la participación militar portuguesa en operaciones multinacionales y de mantenimiento de la paz ha ejercido su influencia de diferentes maneras. De hecho, la presencia nacional en Bosnia en 1996 fue la responsable de iniciar un período de concienciación pública sobre las nuevas misiones que los militares portugueses podían asumir en el extranjero en la posguerra fría. Desde entonces, se ha producido un notable consenso en la sociedad no solo en lo que respecta a la presencia de los militares portugueses en las misiones internacionales, sino también en relación con su contribución proporcional para aumentar el prestigio del país en otras instancias externas¹⁵.

12 La relación de cooperación OTAN-Unión Africana y el esquema del *African Peace Facility* de la UE representan dos ejemplos paradigmáticos de apoyo creciente a otras organizaciones regionales.

13 Las encuestas sobre Defensa Nacional y Fuerzas Armadas del Centro de Investigaciones Sociológicas del gobierno muestran un respaldo del 87% a la participación en misiones “de paz” y cómo estas han mejorado la valoración de las Fuerzas Armadas, aunque la correlación ha ido bajando desde el 60% en 2005 al 57,5% en 2010 y al 44% en 2017. Encuestas de abril de 2007, 2010 y 2017.

14 Una excepción a esta norma sería la participación de aviones españoles en los ataques aéreos sobre Bosnia-Herzegovina en 1995 (operación *Deliberate Force*) y Serbia en 1999 (operación *Allied Force*).

15 Las encuestas de opinión pública sobre temas de defensa en Portugal han sido escasas y espaciadas en el tiempo. En 1996, casi dos tercios de los portugueses apoyaban la participación del país en misiones internacionales, especialmente en las antiguas colonias. Ya en 1999, dos tercios de los encuestados creían que las misiones internacionales aumentaban el prestigio del país y la eficacia de las Fuerzas Armadas. En 2009, otra encuesta demostró el reconocimiento generalizado de la importancia de las Fuerzas Armadas y el apoyo sostenido a una diversidad de misiones, incluidas las misiones de paz y una variedad de misiones humanitarias no militares (Carreiras, 2014, pp. 139-140). La más reciente, de 2021, muestra incluso un ligero aumento del acuerdo con la participación en operaciones de paz en el extranjero y la acción humanitaria internacional (IDN, 2021).

Sin embargo, es importante señalar dos factores asociados que hacen que la experiencia portuguesa sea única. Por un lado, un amplio reconocimiento de la importancia de las Fuerzas Armadas, junto con un apoyo sostenido a la diversidad de sus misiones en el marco de diferentes mecanismos multilaterales, no se ha reflejado necesariamente en un mayor conocimiento, interés o información sobre su composición y organización. Por otro lado, también existe una clara disociación entre el reconocimiento público y los teatros de operaciones de alto riesgo a los que las Fuerzas Armadas han sido llamadas con frecuencia, como el Sahel y Afganistán. El escaso número de víctimas hasta la fecha ayuda a explicar el apoyo de amplios sectores de la sociedad portuguesa, pero también significa que la tan publicitada falta de *caveats* a la participación nacional aún no ha sido debidamente asimilada por la opinión pública.

Cada país ha desarrollado su base industrial y tecnológica de defensa a medida de su ambición estratégica. Para disponer de las capacidades militares de proyección, España ha desarrollado una base industrial y tecnológica que le permite cubrir sus necesidades principales de equipos necesarios para la proyección, con sus empresas propias (Arteaga, 2018, pp. 145-148). Portugal, por su parte, ha invertido en asociaciones estratégicas con multinacionales de Brasil, Alemania o Italia para intentar compensar sus debilidades a este nivel. Sin embargo, ambos países han reconocido el potencial inherente a los programas europeos de cooperación industrial en el marco multilateral de la UE, como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y proyectos de investigación y desarrollo financiados con el Fondo Europeo de Defensa (FED). Por ejemplo, de los 45 proyectos aprobados en noviembre de 2019, España y Portugal participan mutuamente en siete (Consejo de la Unión Europea, 2019). España participa actualmente en 23 proyectos, liderando dos, en áreas que van desde los sistemas estratégicos de mando y control para las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) hasta los sistemas de ataque electrónico aerotransportado (AEA); mientras que Portugal participa en 10, liderando dos, en áreas que van desde la ciberdefensa, la vigilancia y seguridad marítima hasta la formación y movilidad militar (Consejo de la Unión Europea, 2020).

4. Perspectivas

El modelo actual de proyección de fuerzas dedicado a la gestión de crisis está cambiando debido a la reducción del número de grandes misiones internacionales y la sustitución de los despliegues en masa por pequeñas unidades de operaciones especiales, drones y capacidades de inteligencia¹⁶. A la voluntad de reducir la proyección de fuerzas terrestres sobre el terreno se añade la creciente dificultad para desplegar en escenarios hostiles debido al incremento de las capacidades militares locales para denegar el acceso a las fuerzas expedicionarias. Esto pone a las Fuerzas Armadas de ambos países ante la necesidad de complementar sus capacidades expedicionarias basadas en sus plataformas de proyección con nuevas capacidades tecnológicas de actuación a distancia y aumenta la probabilidad de que entren efectivamente en combate sus unidades de despliegue rápido.

La proyección de fuerzas de Portugal y España entra ahora en una nueva fase en la que las Fuerzas Armadas nacionales se enfrentan a crecientes retos presupuestarios, operativos y políticos para mantener y utilizar sus capacidades de proyección actuales. La participación previa de ambos países en

¹⁶ La proyección y despliegue de tropas de la OTAN en el este de Europa no obedece a la función de gestión de crisis, sino a la defensa colectiva, al igual que sus misiones permanentes de vigilancia aérea y marítima.

la Coalición Global contra el Daesh desde 2014, por ejemplo, ya demuestra una voluntad compartida de utilizar sus respectivos medios militares para hacer frente a amenazas cada vez más difusas, como las que emanan o son dirigidas por grupos terroristas. Como tal, ya que la proyección de fuerzas se ha diseñado para la función de gestión de crisis y estas tienden a disminuir, es también lógico que se busquen fórmulas colectivas de repartir su responsabilidad. En la UE, y bajo el término genérico de autonomía estratégica, el objetivo es lograr una mayor capacidad de proyección en el contexto estratégico circundante, para lo que iniciativas como la PESCO o las Presencias Marítimas Coordinadas (PMC) tratan de potenciar tanto el desarrollo de equipos necesarios para la proyección como el compromiso y la capacidad de las Fuerzas Armadas europeas para contribuir a las misiones y operaciones de interés común.

Dadas las dificultades para conseguir la unanimidad en estos marcos colectivos, también surgen acuerdos fuera de ellas, como la de Iniciativa Europea de Intervención, una coalición de países europeos –aunque no depende de la UE– con voluntad de proporcionar respuesta a los retos actuales de proyección de fuerzas, entre los que figuran Portugal y España como socios fundadores. Por consiguiente, e independientemente de las tendencias señaladas, ambos países deberán demostrar voluntad política y la capacidad militar de proyectar sus fuerzas si quieren verse entre los principales actores estratégicos y si desean contribuir a las organizaciones multilaterales de las que son miembros.

Tanto la revisión del concepto estratégico de la OTAN en curso como la elaboración del de la UE (*Strategic Compass*) que finalizará como el anterior en 2022 marcarán el nuevo nivel de ambición para la proyección de fuerzas de las organizaciones multilaterales en las que se ha realizado la socialización de las Fuerzas Armadas de Portugal y España. En el Grupo de Reflexión de la Agenda 2030 de la OTAN se apuntan también algunas propuestas para el escenario estratégico del flanco sur que comparten Portugal y España y que ambos países estarán particularmente interesados en desarrollar (NATO, 2020, pp. 34-36). Casualmente, el Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010 se va a actualizar mediante el Concepto Estratégico que la Cumbre de la OTAN aprobará en Madrid en 2022.

Conclusión

Este capítulo examinó la proyección exterior de España y Portugal en su dimensión militar. En este contexto ha sido posible identificar y avanzar los principales signos de socialización creciente manifestados por ambos países a través de su constante y creciente participación en las organizaciones internacionales en el período posterior a la Guerra Fría. Esta misma participación ha guiado, impulsado y conformado el estatus actual alcanzado en la comunidad internacional a la que pertenecen los dos países.

Sin embargo, cada experiencia internacional difiere en puntos importantes. Por un lado, es posible identificar una proyección española solidaria, sin áreas de interés específicas o predefinidas y generosa desde el punto de vista cuantitativo, pero con restricciones cualitativas debidas a su cultura estratégica que limitan sus contribuciones a las misiones internacionales. A la inversa, la proyección portuguesa ha mostrado un ámbito geográfico mucho más delimitado, destacando la posibilidad de participar sin *caveats* en caso necesario. La inversión en misiones de seguridad internacional ha facilitado la convergencia de las estructuras y el empleo de las Fuerzas Armadas de ambos países. Ahora que la

proyección de fuerzas se abre a nuevas fronteras geográficas, tecnológicas y militares, queda por ver si ambos países aprovechan los cambios para profundizar en la convergencia.

Referencias

- Arteaga, F. (2011) "Las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas" en Beneyto, J. M. y Pereiro, J. C. (eds.), *Política exterior española. Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 925-958.
- Arteaga, F. (2013) "Spain", en Biehl, H., Giegerich, B. y Jonas, A. (eds.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 333-342.
- Arteaga, F. (2018) "Spain and Portugal", en Meijer, H. y Wyss, M. (eds.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. Oxford: Oxford University Press, pp. 145-148.
- Arteaga, F. (2020) "Security and Defence Policy", en Muro, D. y Lago, I. (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 668-682.
- Branco, C. M. (2015) "A participação portuguesa em missões de paz da ONU", *Relações Internacionais*, 47, pp. 101-126.
- Braz, C. M. (2015) "A participação militar portuguesa em Timor-Leste e o impacto nas dinâmicas informais da reconstrução da paz", en Freire, M. R. (ed.), *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa Universidade de Coimbra, pp. 155-180.
- Carreiras, H. (2014) "The sociological dimension of external military interventions: the Portuguese military abroad", *Portuguese Journal of Social Science*, 13(2), pp. 129-149.
- Consejo de la Unión Europea (2019) *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview*. CUE [online]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/46846/pesco-projects-20-nov-2020.pdf> (Consultado: 15 junio 2021).
- Consejo de la Unión Europea (2020) *Decisión (PESC) 2020/1746 del Consejo de 20 de noviembre de 2020 por la que se modifica y actualiza la Decisión (PESC) 2018/340 por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)*. CUE [Online] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1746&rid=12> (Consultado: 15 junio 2021).
- Dias, V. A. y Freire, M. R. (2021) "A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa". *Nação e Defesa*, 159, pp. 119-150.
- España, Presidencia de Gobierno (2017) *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia de Gobierno [online] Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf (Consultado: 15 junio 2021).

- Instituto da Defesa Nacional (2021) *Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa Nacional e Forças Armadas – Research Brief*. IDN [online]. Disponible en: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/outraspubl/outraspubl/Documents/Inquerito%20Populacao_7JUL2021/Resultados%20Inqu%c3%a9rito%20%c3%a0%20Popula%c3%a7%c3%a3o%20Portuguesa%20IDN%20DGRDN%20IPRI%20ICS%20JUL2021.pdf (Consultado: 15 junio 2021).
- NATO, Reflection Group (2020) *NATO 2030: United for a New Era*. NATO [online]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (Consultado: 15 junio 2021).
- Pinto, M. C. (2014) “A Small State’s Search for Relevance: Peace Missions as Foreign Policy”, *International Peacekeeping*, 21(3), pp. 390-405.
- Pires, N. L. (2013) “Portugal, os Estados Unidos da América e as Guerras do Século XX”, *Nação e Defesa*, 135, pp. 134-152.
- Portugal, Presidência do Conselho de Ministros (2013) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013*. PCM [online]. Disponible en: <https://dre.pt/home/-/dre/260395/details/maximized> (Consultado: 15 junio 2021).
- Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2019) *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o Ano Civil de 2020*. MD [online]. Disponible en: <https://dre.pt/home/-/dre/124708385/details/maximized> (Consultado: 15 junio 2021).
- Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2021) *Relatório sobre o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro 2020*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Reis, B. C. (2013) “Portugal” en Biehl, H., Giegerich, B. y Jonas, A. (eds.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 281-292.
- Seabra, P. (2022) “Portugal e a Cooperação Técnico-Militar/Cooperação no Domínio da Defesa” en Carreiras, H. y Teixeira, N. S. (eds.), *Políticas Públicas de Defesa em Portugal*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, en prensa.

Capítulo 7

El *soft power* de Portugal y España

Ángel Badillo y Clara Carvalho

Introducción

Resulta impresionante comprobar hasta qué punto la marca geográfica fijada a 370 leguas al oeste de las islas de Cabo Verde el 7 de junio de 1494, en el Tratado de Tordesillas, sigue explicando, más de 500 años después, hacia qué países se proyectan y vinculan España y Portugal (capítulos 1, 2 y 4). Esa costura oceánica, bendecida por el papado, reformulaba la expansión territorial de los reinos castellano y portugués, agotado el Tratado de Alcaçovas (1479) por el primer viaje de Colón. La expansión de las rutas comerciales portuguesas hacia Asia y África, con el añadido de Brasil, y la colonización española del continente americano soportan el inicio del proceso de globalización que enseguida acompañará el resto de las potencias europeas, pero también cimenta las comunidades culturales que dan forma a la actual proyección mundial de los dos países ibéricos. Hoy, España y Portugal son dos democracias europeas consolidadas, de pequeño tamaño tanto demográfica (España es el 30º país por población, Portugal el 87º) como territorialmente. Y, sin embargo, ambas tienen una presencia significativa en el mundo del comienzo del siglo XXI, no solo por su pujanza económica y por el dinamismo de sus sociedades, sino gracias a los vínculos históricos, culturales e identitarios que mantienen con Estados de varios continentes, un poder de influencia y proyección bien distinto, sin duda, al que tienen otros países de similares dimensiones.

La expansión de las democracias y el peso creciente de la opinión pública en cada país ha hecho progresivamente más importante la diplomacia pública que, en distintas vertientes y ejecutada o no

directamente por actores institucionales, trata de influir en ciudadanos y opiniones públicas de otros países. Aunque puede denominarse de muchas maneras, esa política de influencia, de proyección y de comunicación exterior de los Estados es conocida en las relaciones internacionales de las últimas dos décadas como *soft power*, poder suave o blando. Como explica Nye, “el poder duro es empujar, el poder suave es atraer”, es decir, se trata esencialmente de “la capacidad de influir en los demás a través de medios de cooptación de enmarcar la agenda, persuadir y provocar una atracción positiva para obtener los resultados deseados” (Nye, 2011). En esencia, el *soft power* trata de transformar las actitudes de públicos en otros países, trabaja con horizontes temporales más extensos y objetivos más amplios que el *hard power* y sobre él actúan tanto los gobiernos como las sociedades civiles (Nye, 2021; Bakalov, 2019). Cualquier intento de comprender la situación de un país en el escenario internacional pasa hoy por considerar de qué recursos de poder suave dispone, cómo los gestiona y hacia qué otros Estados dirige sus esfuerzos de proyección. El auge del *soft power* en las últimas dos décadas –sobre todo en las “potencias medias” que no disponen de tantos recursos de *hard power*– ha multiplicado los esfuerzos por estudiarlo, comprenderlo y medirlo, a veces en regiones concretas, a veces con ambición de comprenderlo globalmente. El índice *SoftPower30* del *USC Center of Public Diplomacy*, el *Ipsos Nation Brand Index*, el *BrandFinance Global Soft Power Index* o el *Country RepTrak* del *Reputation Institute* representan algunos de los más difundidos intentos por sistematizar y comprender, desde perspectivas a veces muy diferentes, las dimensiones del poder suave. En España, el Real Instituto Elcano, además de realizar sus propios estudios acerca de la imagen de España en el mundo y de colaborar con el *Reputation Institute*, mide a través de su Índice Elcano de Presencia Global un conjunto de variables de presencia suave que nos permiten comprender la importancia de esas dimensiones en la proyección que consiguen los países en el escenario mundial.

TABLA 7.1
Posiciones de España y Portugal en los índices de poder y presencia suave

	ESPAÑA	PORTUGAL
<i>SoftPower30</i>	2019: 13°	2019: 22°
	2018: 14°	2018: 22°
<i>Global Soft Power Index</i>	2020: 16°	2020: 28°
	2021: 22°	2021: 28°
<i>Country RepTrak</i>	2018: 14°	2018: 17°
	2017: 13°	2017: 17°
Real Instituto Elcano (presencia blanda)	2019: 11°	2019: 44°
	2020: 11°	2020: 43°

Fuente: Elaboración propia.

Como venimos diciendo en este volumen, España y Portugal tienen capacidades diversas de proyección global, fortalezas distintas y regiones de destino que son en parte comunes y en parte divergentes.

Tomando como referencia el Índice Elcano de Presencia Global para 2020, España ocupa la 13ª posición mundial en presencia total, y Portugal la 44ª, dos valores muy próximos a la posición que ocuparían en una clasificación mundial por PIB. El peso de las variables de proyección suave en esa presencia global es muy similar en los dos países: alrededor de la cuarta parte de la proyección de España y Portugal en el mundo depende de las nueve variables que el Índice incluye dentro de ese conjunto de “presencia blanda”. En lo que se refiere a España, ocupa el puesto número 11 del mundo en 2020 si computamos solo las variables de presencia blanda (dos puestos más arriba que su posición general en el índice); Portugal ocupa la 43ª posición, es decir, la misma que en el índice general.

TABLA 7.2
España y Portugal en el Índice Elcano de Presencia Global: presencia blanda (2020)

	ESPAÑA		PORTUGAL	
	Valor Índice	Contribución	Valor Índice	Contribución
Migraciones	32,5	2,0%	223,3	2,3%
Turismo	55,7	4,5%	457,4	6,3%
Deportes	27,8	1,7%	104,0	1,1%
Cultura	11,6	1,2%	191,4	3,3%
Información	35,9	2,9%	156,7	2,2%
Tecnología	9,3	0,9%	122,2	2,1%
Ciencia	79,9	6,5%	309,8	4,3%
Educación	48,1	3,9%	121,2	1,7%
Cooperación al desarrollo	25,7	2,1%	173,5	2,4%
Presencia Blanda	35,2	25,7%	206,2	25,5%
Presencia Militar	28,3	12,1%	175,0	12,6%
Presencia Económica	71,4	62,3%	419,8	61,9%
Total	49,3	100%	291,5	100%

Fuente: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presencia Global*.

¿Depende la presencia global de España y de Portugal de los mismos campos del poder suave? No podemos desagregar las variables del resto de índices que miden el poder suave mundial, pero el análisis pormenorizado de la proyección global de los dos países usando el Índice Elcano de Presencia Global resulta esclarecedor en al menos tres aspectos:

1. El primero es la estrecha relación de ambos países en las nueve variables de proyección suave del índice: en cultura, Portugal y España son los principales destinatarios de la respectiva proyección cultural, pero también son socios esenciales en el resto de las variables, salvo en cooperación y deportes (véanse **tabla 7.3** y **tabla 7.4**).

TABLA 7.3
Presencia global de España en los indicadores de presencia blanda, 10 principales países de destino (2019)

Migraciones	Turismo	Deportes	Cultura	Información	Tecnología	Ciencia	Educación	Cooperación
Marruecos	R. Unido	China	Portugal	China	China	EEUU	Francia	Venezuela
Colombia	Alemania	India	Francia	R. Unido	EEUU	R. Unido	Italia	Colombia
R. Unido	Francia	EEUU	R. Unido	India	Japón	Italia	Colombia	Marruecos
Italia	Italia	Japón	Alemania	Alemania	Canadá	Alemania	México	Turquía
China	EEUU	Sudáfrica	Italia	EEUU	México	Francia	China	Mozambique
Venezuela	P. Bajos	Marruecos	Suiza	Francia	Corea del Sur	P. Bajos	Chile	Argelia
Alemania	Portugal	Argelia	P. Bajos	México	Alemania	Portugal	Portugal	Cuba
Francia	China	Egipto	EEUU	Italia	Rusia	Suiza	Marruecos	India
Brasil	Bélgica	Brasil	China	EAU	Francia	Australia	Brasil	Filipinas
Portugal	Rusia	Rusia	Bélgica	Brasil	Israel	Brasil	Alemania	Nigeria
Peso de cada indicador en la presencia global de España en 2019 (25,2%)								
2,9%	4,9%	1,1%	4,2%	3,3%	1,6%	3,9%	1,5%	1,8%
Posición en la clasificación mundial respecto a cada indicador en 2019 (posición global de España: 12; posición de España en presencia blanda: 11)								
10	2	11	10	9	18	12	18	16

Fuente: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presencia Global*

2. El segundo es la divergencia en cuanto a los sectores en los que Portugal y España consiguen mayor presencia global. Como podemos comprobar en los datos de las tablas, aunque turismo y cultura son la clave de la proyección global de los dos países, para España las de migraciones o información son particularmente relevantes, mientras que para Portugal lo son tecnología, ciencia, educación y cooperación. En esas variables, cada uno de los países está por encima de la posición que obtiene (la 12ª España, la 44ª Portugal en 2019) cuando computamos el conjunto con el que medimos la presencia global de los países. Otros índices internacionales de *soft power* coinciden en subrayar similares fortalezas –si bien cada uno revisa dimensiones diferentes para medir el poder suave–. Para el *SoftPower30*, España ocupa la quinta posición mundial en la dimensión cultural –una de las siete variables que mide ese estudio–, gracias a “un amplio atractivo cultural [...] que se siente en todo el mundo, con turistas que acuden a sus ciudades” (Portland Communications, 2021b); para el *Global Soft Power Index* (Brand Finance, 2021), España tiene

TABLA 7.4

Presencia global de Portugal en los indicadores de presencia blanda, 10 principales países de destino (2019)

Migraciones	Turismo	Deportes	Cultura	Información	Tecnología	Ciencia	Educación	Cooperación
Angola	R. Unido	China	España	China	EEUU	España	Brasil	Mozambique
Brasil	España	India	Francia	EEUU	R. Unido	R. Unido	Angola	Cabo Verde
Francia	Francia	EEUU	Angola	España	Angola	EEUU	Cabo Verde	G. Bissau
Mozambique	Alemania	Japón	Alemania	India	Canadá	Brasil	España	Turquía
Cabo Verde	Brasil	Marruecos	R. Unido	Brasil	China	Alemania	Mozambique	Timor-Leste
G. Bissau	EEUU	Sudáfrica	EEUU	R. Unido	Japón	Italia	Francia	Egipto
Alemania	Italia	Argelia	P. Bajos	Alemania	Filipinas	Francia	Italia	Marruecos
Venezuela	P. Bajos	Egipto	Italia	Francia	Australia	P. Bajos	China	Angola
R. Unido	Bélgica	Brasil	Mozambique	Japón	España	Suiza	G. Bissau	Brasil
Suiza	Suiza	Rusia	Suiza	Rusia	Corea del Sur	Bélgica	Alemania	Nigeria
Peso de cada indicador en la presencia global de Portugal en 2019 (26,2%)								
2,5%	5,8%	1,4%	2,1%	3,1%	0,9%	5,9%	3,1%	1,4%
Posición en la clasificación mundial respecto a cada indicador en 2019 (posición global de Portugal: 44; posición de Portugal en presencia blanda: 44)								
53	23	51	39	48	34	27	40	24

Fuente: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presencia Global*

el segundo valor mundial más alto en cultura, con Francia. En ambos índices, la cultura es para Portugal una de las variables que más peso le otorga en su poder suave, junto al turismo, en el que el *SoftPower30* califica a Portugal como “uno de los mercados europeos más fuertes para el turismo extranjero” (Portland Communications, 2021a).

- En tercer y último lugar, la desagregación de los datos de la presencia global de España y Portugal en el mundo por regiones nos ha permitido confirmar la previsible hipótesis de que, al menos en las variables de proyección suave, los dos países tienen un espacio común de proyección, la Unión Europea (UE), y otro específico de cada uno: África para Portugal y América Latina para España (véanse **tabla 7.5**, **tabla 7.6** y capítulo 4). Aunque la presencia global de España en el continente africano es muy escasa (salvo para la variable de cooperación), Portugal sí tiene presencia en América Latina, aunque concentrada en Brasil.

TABLA 7.5

Presencia global de España en indicadores de presencia blanda (2019)

ESPAÑA	Migraciones	Turismo	Deportes	Cultura	Información	Tecnología	Ciencia	Educación	Cooperación
África	4,7%	1,4%	7,4%	0,6%	0,5%	0,36%	3,9%	1,50%	30,5%
Asia	8,8%	7,2%	43,6%	3,5%	7,0%	0,08%	8,8%	6,1%	16,3%
Europa (resto)	5,6%	6,6%	7,8%	3,1%	5,5%	6,1%	9,1%	5,1%	16,1%
América Latina y Caribe	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,29%	9,0%	44,9%	20,4%
Oriente Medio y Norte África	17,8%	0,7%	8,2%	0,3%	4,9%	1,76%	3,01%	5,3%	15,8%
América del Norte	0,8%	7,2%	7,6%	2,1%	13,5%	62,6%	11,5%	2,8%	0,0%
Oceanía	0,1%	0,7%	0,6%	0,3%	0,7%	2,7%	3,1%	0,1%	0,8%
Unión Europea	34,4%	71,9%	12,6%	85,9%	40,1%	3,0%	51,7%	34,3%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

TABLA 7.6

Presencia global de Portugal en indicadores de presencia blanda (2019)

PORTUGAL	Migraciones	Turismo	Deportes	Cultura	Información	Tecnología	Ciencia	Educación	Cooperación
África	41,4%	1,0%	7,4%	17,4%	7,2%	6,4%	2,3%	33,1%	59,7%
Asia	3,2%	6,1%	43,6%	6,8%	26,8%	10,9%	9,8%	6,8%	17,7%
Europa (resto)	10,9%	4,5%	7,8%	3,3%	4,4%	3,3%	11,2%	4,0%	11,9%
América Latina y Caribe	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
Oriente Medio y Norte África	0,4%	1,4%	8,2%	1,1%	3,2%	1,0%	5,3%	2,5%	7,4%
América del Norte	1,6%	7,3%	7,6%	7,6%	7,05%	28,7%	7,3%	1,3%	0,0%
Oceanía	0,1%	1,0%	0,6%	0,1%	2,0%	2,7%	2,8%	0,1%	0,0%
Unión Europea	23,3%	70,8%	12,6%	61,5%	23,9%	43,3%	51,7%	14,0%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

El caso de Brasil es muy significativo para este análisis inicial, explotando los datos recopilados durante los últimos años por el Índice Elcano de Presencia Global. Podríamos decir que Portugal no se proyecta en América Latina, sino en Brasil, y apenas en el resto de los países de esa área geográfica, y lo contrario se puede decir de España, cuya proyección en Brasil es sensiblemente menor que en el resto de América Latina –como mostramos en la **tabla 7.7**, y de manera muy clara en la **figura 7.1**–. La región es, en resumen, estratégica para la presencia de los dos países en términos de *soft power*, pero la gran diferencia que supone Brasil para Portugal y el resto de países para España nos hace pensar en una explicación distinta, no geográfica, sino vinculada, en términos históricos, al pasado colonial y, en el contexto presente, a los vínculos lingüísticos y culturales que suponen los idiomas portugués y español en la región para estas dimensiones relacionadas con el poder suave (capítulos 1 y 2).

TABLA 7.7

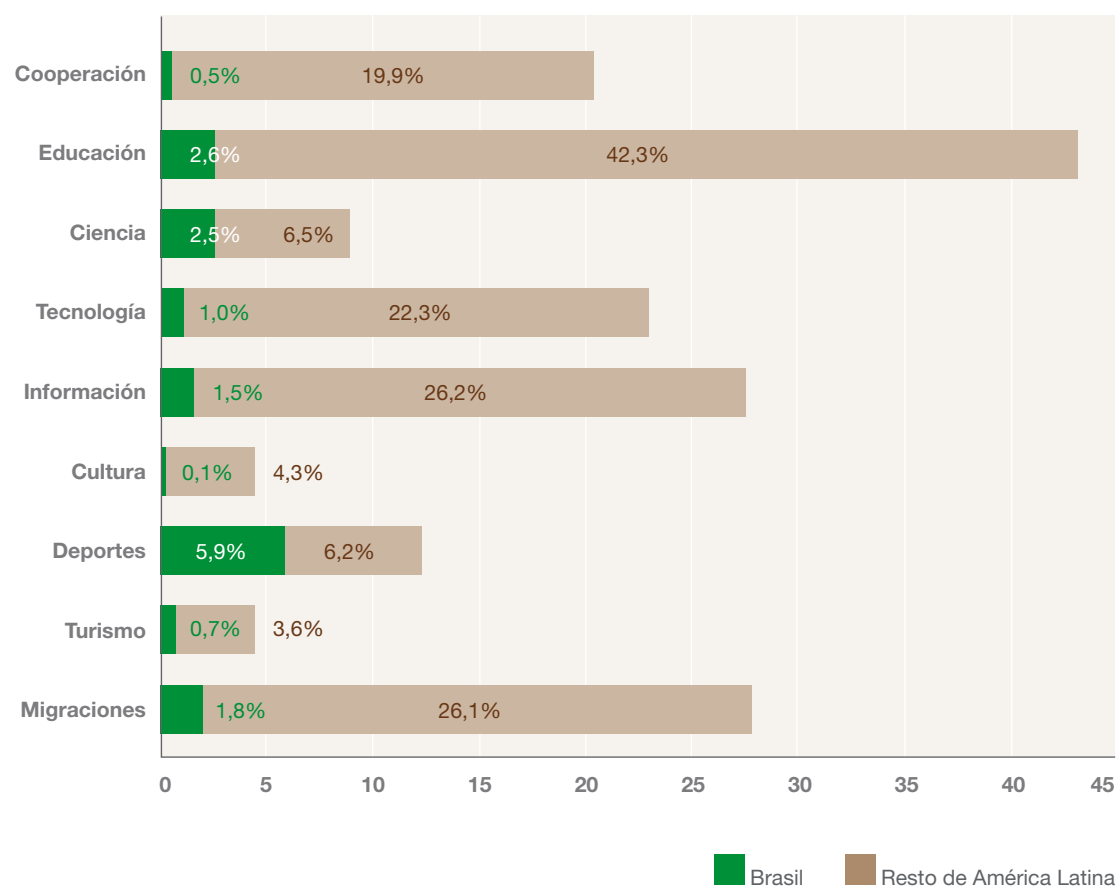
Presencia blanda de Portugal y España en América Latina, desagregación de Brasil del resto de países

	Migraciones	Turismo	Deportes	Cultura	Información	Tecnología	Ciencia	Educación	Cooperación
PORTUGAL									
En América Latina	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
En Brasil	15,9	6,6	5,9	1,8	4,5	1,6	4,9	35,0	1,2
En resto	3,2	1,4	6,2	0,5	21,0	2,1	4,7	3,2	2,1
ESPAÑA									
En América Latina	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,3%	9,0%	45,0%	20,4%
En Brasil	1,8	0,7	5,9	0,1	1,5	1,0	2,5	2,6	0,5
En resto	26,1	3,6	6,2	4,3	26,2	22,3	6,5	42,3	19,9

Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

FIGURA 7.1a

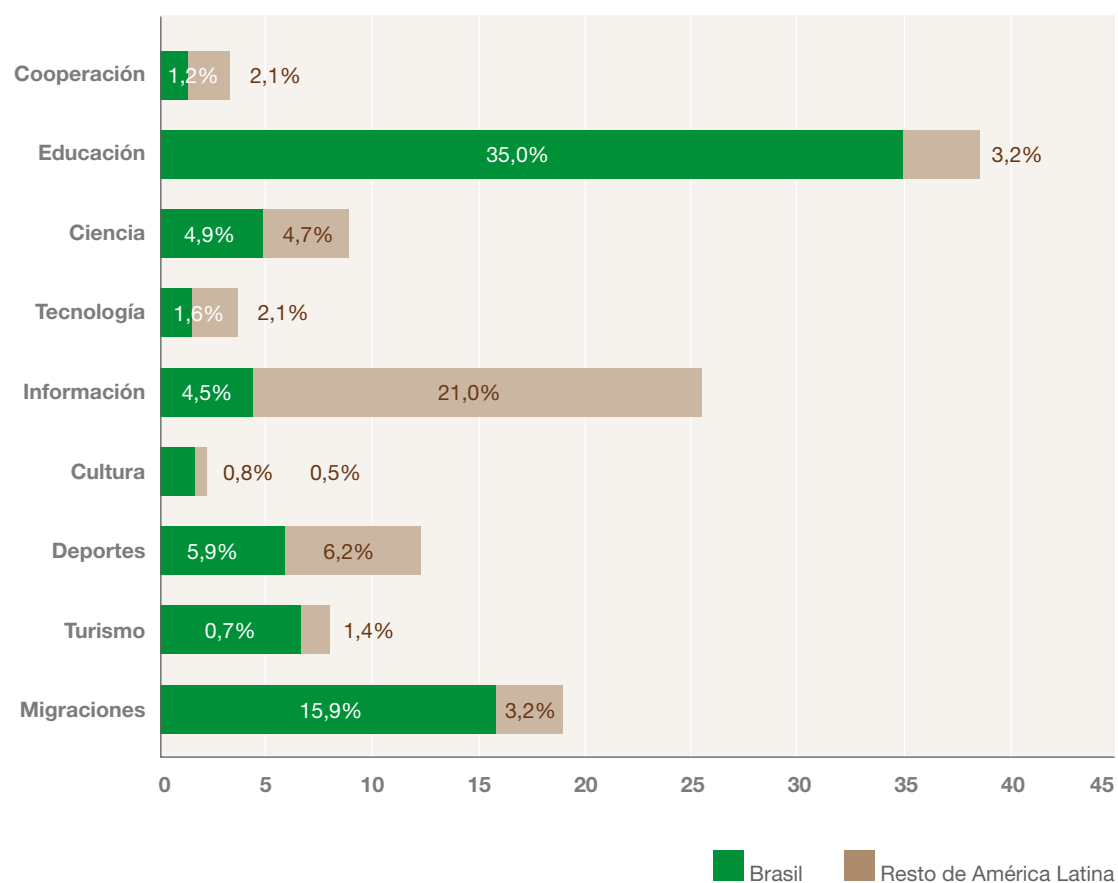
Peso de Brasil en los indicadores de presencia blanda de España, respecto al resto de países de América Latina (2019)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

FIGURA 7.1b

Peso de Brasil en los indicadores de presencia blanda de Portugal, respecto al resto de países de América Latina (2019)



Fuente: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global

1. Construyendo el poder suave: España y Portugal en un mundo entre siglos

La casi simultánea recuperación de la democracia en los dos grandes países ibéricos los condujo a diseñar su política exterior en el mismo momento geopolítico, pero con bases históricas ligeramente diferentes. En el caso portugués, tras la caída del régimen del *Estado Novo* (1933-1974) y el período revolucionario (1974-1975), Portugal se afirmó en el contexto internacional como país democrático y europeísta, y estableció su política exterior en torno a tres ejes geopolíticos: (a) el eje noratlántico, subsumido en la pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (de la que fue fundador en 1949) y las subsiguientes obligaciones militares y políticas; (b) el eje europeo, expresado

en la integración en la Comunidad Europea en 1986; y (c) el eje denominado “lusófono”, que se centra en las relaciones económicas, políticas y de cooperación con los países de lengua portuguesa miembros de la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP), creada en 1996.

En España, la muerte del dictador Francisco Franco (1975) condujo a un proceso de transición política asentado en la nueva Constitución de 1978 que no solo reformuló, en el plano interno, la estructura territorial del país, sino que tuvo que diseñar nuevos objetivos estratégicos para su política exterior: (a) la integración europea, primero con la incorporación al Consejo de Europa en 1977, pero, sobre todo, gracias a la entrada junto a Portugal en la Comunidad Europea en 1986; (b) el compromiso con la defensa atlántica y la OTAN (sellado por el último gobierno de la UCD en 1982 y confirmado en el referéndum de 1986); (c) la construcción de una relación estable con la vecindad euromediterránea; y (d) la revisión del profundo vínculo con América Latina, desprovveyéndolo de los rasgos de nostalgia imperial y, sobre todo, del carácter de “política de sustitución” que tuvo durante el franquismo ante la debilidad de las relaciones con otras áreas geográficas que se habían mantenido durante las cuatro décadas de la dictadura militar. De esos cuatro objetivos, dos se han constituido en el centro de la acción exterior contemporánea de España en estas décadas: la construcción europea y la Comunidad Iberoamericana de Naciones (ver capítulo 3).

En ambos casos, la naturaleza europea y ultramarina de los dos países les ha hecho asumir, con frecuencia, un papel mediador entre espacios geopolíticos diversos, en la confianza de que esa tarea les proporciona una identidad distintiva. Un buen ejemplo es el papel que Portugal desempeña tanto en la UE como en la CPLP. En relación con la UE, se presenta como un mediador potencial, en diversas instancias, con los Estados del continente africano y, en particular, con los *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (PALOP). Esta relación se expresa a través de la inversión y el apoyo a la agenda africana de la UE y destaca en el apoyo a la celebración de las cumbres UE-África (desde 2003 denominadas cumbres UE-Unión Africana). Algunas de estas cumbres se celebraron durante la presidencia rotatoria de Portugal del Consejo de la UE, concretamente la Cumbre de El Cairo en 2000 y la Cumbre de Lisboa en 2007, durante la cual se firmó la Estrategia Conjunta África-UE, actualmente en vigor. En el primer semestre de 2021, Portugal volvió a asumir la presidencia rotatoria del Consejo y se comprometió a celebrar foros de alto nivel sobre los puntos en los que las dos uniones basan su compromiso futuro, como la Inversión Verde y la conclusión de las negociaciones del Acuerdo Post-Cotonú, que regula la relación de la UE con la Organización de Estados de África, Caribe y Pacífico (OEACP). Pero la influencia de Portugal no se limita al continente africano, sino que se extiende a otras partes del globo. En el continente sudamericano, la relación privilegiada con Brasil se manifiesta a nivel económico, migratorio, de productos culturales, de educación, de intercambios científicos y tecnológicos, como puede apreciarse en el Índice Elcano de Presencia Global. En la última década, la relación con América Latina ha aumentado tanto a través de la cooperación portuguesa como de los intercambios económicos y educativos. En el continente asiático, donde el país mantiene cierto prestigio debido a las relaciones históricas o al éxito de la transferencia de la administración del territorio de Macao a China, Portugal utilizó el peso de su proyección internacional para apoyar el reconocimiento de la autodeterminación de Timor Oriental frente a Indonesia en 1999.

En el caso español, ese papel de punto de encuentro europeo hacia otras regiones se ha manifestado en dos direcciones: el Mediterráneo y, mucho más claramente, hacia América Latina. Hacia el vecindario euromediterráneo del sur, la proyección de España ha estado marcada por la siempre delicada relación con Marruecos –que suele ser la primera visita oficial de los presidentes de gobierno españoles–, pero también por las buenas relaciones económicas con otros países del Magreb al Máshreq, desde Argelia a los países árabes, lo que permitió a España, por ejemplo, albergar la Conferencia de Paz para

Oriente Medio de Madrid en 1991. El contexto temporal de la incorporación de España al proyecto europeo revitalizó el enfoque mediterráneo de la política exterior española, lo que cristalizó en particular en el proceso y la Conferencia de Barcelona, que culminaron con la creación de la Asociación Euro-Mediterránea (1995), hasta que los cambios políticos internos y el nuevo contexto posterior a los atentados de septiembre de 2001 produjeron un progresivo viraje atlántico (Hernando de Larramendi Martínez, 2011).

El vaivén de la proyección española hacia el Mediterráneo siguió transformándose conforme la UE extendía sus fronteras y requería de un nuevo marco, la Política Europea de Vecindad, y se ponía en marcha la Unión por el Mediterráneo (UpM) (impulsada por Francia en 2008), que articula buena parte de las relaciones europeas con los países vecinos del sur (junto al Foro 5+5) (Amirah y Soler, 2011; Khader y Amirah, 2020). El contexto político posterior a los atentados de al-Qaeda en Madrid (2004), el proyecto de la Alianza de Civilizaciones (2007), la extensión de la UE hacia el este y los intereses económicos españoles en la región han mantenido el Mediterráneo como un territorio tan complejo como esencial para la proyección exterior española. En el campo del poder blando, esa proyección se manifestó durante varias décadas a través del Instituto Hispano-Árabe de Cultura (1954-1988), reconvertido en el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (1988-1994) y después a través del trabajo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Instituto Cervantes en la región, a los que hay que añadir la Casa Árabe creada en 2006 (Hernando de Larramendi Martínez, 2015). Hoy, Marruecos es el segundo país –solo tras Brasil– con mayor número de centros del Instituto Cervantes, seis en total, más otros cinco en la región (en Argelia, Egipto y Túnez), es decir, la tercera zona geográfica por número de centros del sistema español de acción cultural exterior, tras Europa y América. Sin embargo, en el campo de la cooperación, África Subsahariana ha ido absorbiendo un mayor volumen de la ayuda española –hoy el 26% del total se dirige a esa área, frente al 5% destinado al Magreb–, pese a la importancia estratégica de esa región para España (Olivie y Pérez, 2019).

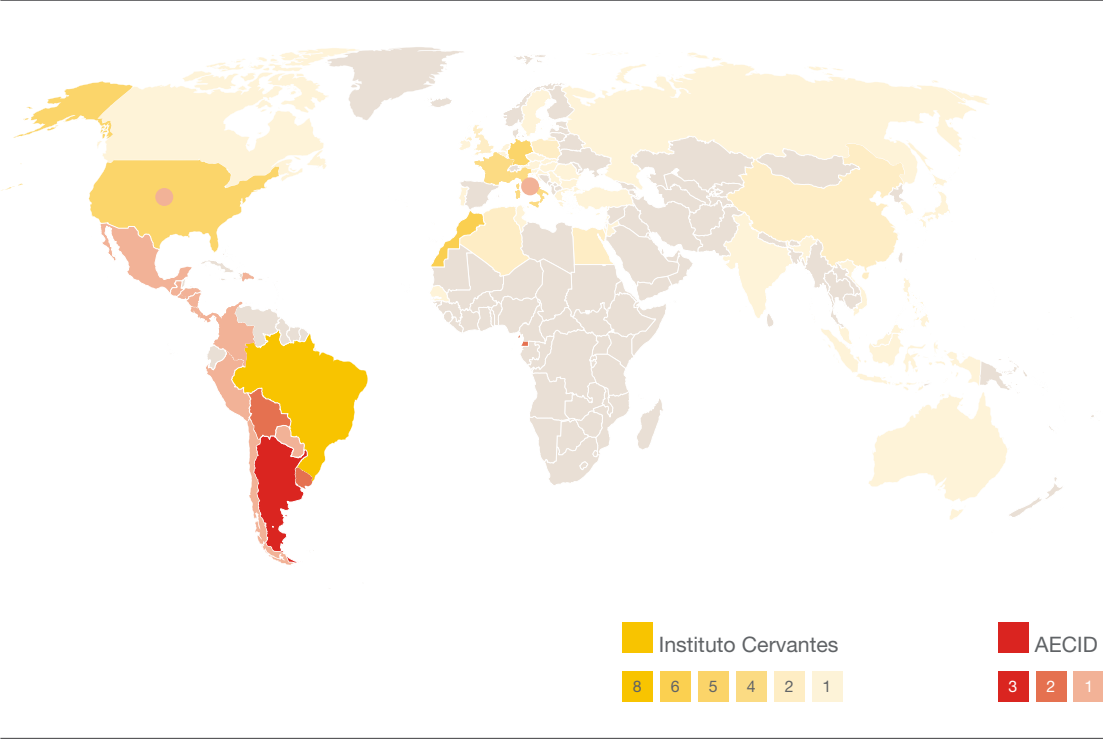
Más relevante resulta el papel de España en la transformación de la relación europea con los países latinoamericanos, desde el mismo momento de la integración de España y Portugal en la Comunidad (DOCE, 1985). Desde 1986, la Comunidad Europea (y más tarde la UE) profundiza en su agenda con América Latina, tanto en materia económica como política o de cooperación, sin olvidar el apoyo a los procesos de paz centroamericanos. En estas cuatro décadas, España –y, por supuesto, Portugal– han procurado tener un papel central en el diseño de las políticas europeas hacia América Latina, y ser percibidos como interlocutores prioritarios con una región que, desde la cumbre birregional de Río de Janeiro de 1999, es socio estratégico de la UE, pese a que la relación birregional ha ocupado “sistemáticamente un segundo plano a la hora de definir las principales prioridades de la política exterior de la Unión” (Parlamento Europeo, 2017) tras las cumbres UE-CELAC de Santiago de Chile 2013 y Bruselas 2015 –en parte porque los propios mecanismos de integración latinoamericana están debilitados por tensiones regionales–.

El pretendido papel español de “puente” eurolatinoamericano no ha sido siempre fácil; primero porque las relaciones con América Latina eran, en la nueva España democrática, “débiles en lo comercial, incipientes en la cooperación y escuálidas en las inversiones” (Ayuso y Domínguez, 2010), pero también por los recelos de países en las dos regiones hacia un excesivo protagonismo de España en la canalización de la relación bilateral. La situación, en cualquier caso, ha ido transformándose y volveremos sobre ello enseguida.

Los dos países tienen, por tanto, prioridades en materia de proyección exterior muy cercanas, con el elemento europeo en común, aunque asentadas en distintas redes y distintas regiones: para Portugal

la pieza central es la Lusofonía, institucionalizada en la CPLP; para España, los países latinoamericanos, articulados en torno a la comunidad iberoamericana.

FIGURA 7.2
Red de promoción cultural y educativa de España en el mundo (2021)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Cervantes y AECID.

1.1 La Comunidad dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

La creación de la CPLP en julio de 1996 materializó la nueva identidad portuguesa en el panorama mundial. Esta organización regional se inspira en sus homólogas la *Commonwealth* (1887) y la *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) (1970), organizaciones multilaterales que agrupan a países unidos por lazos históricos forjados en antiguos imperios coloniales. Hoy en día se reconoce el interés político, diplomático y económico de estas organizaciones, ya que actúan a través de la cooperación cultural, lingüística y educativa y son plataformas para potenciar el comercio, y ambas organizaciones incluyen a Estados que no pertenecían originalmente a su esfera de influencia.

La CPLP tiene una historia más reciente y una organización menos centralizada que la de sus homólogos, pero se rige por los mismos principios de alineación con las agendas globales, concretamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Incluye a Brasil, Mozambique, Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste y, desde 2014, Guinea Ecuatorial, y también cuenta con un gran número de miembros observadores. Es la única organización regional cuyos miembros no tienen fronteras terrestres entre sí y no funciona como una unidad geopolítica, sino que se extiende por

tres continentes. Aunque los inicios de esta organización se basan en iniciativas de la década de 1980, incluyendo reuniones ministeriales y gubernamentales, su institucionalización a finales de siglo se debió a la iniciativa conjunta de Brasil y Portugal, y marcó la distensión en las relaciones entre los gobiernos portugués y angoleño (Carvalho, 2018).

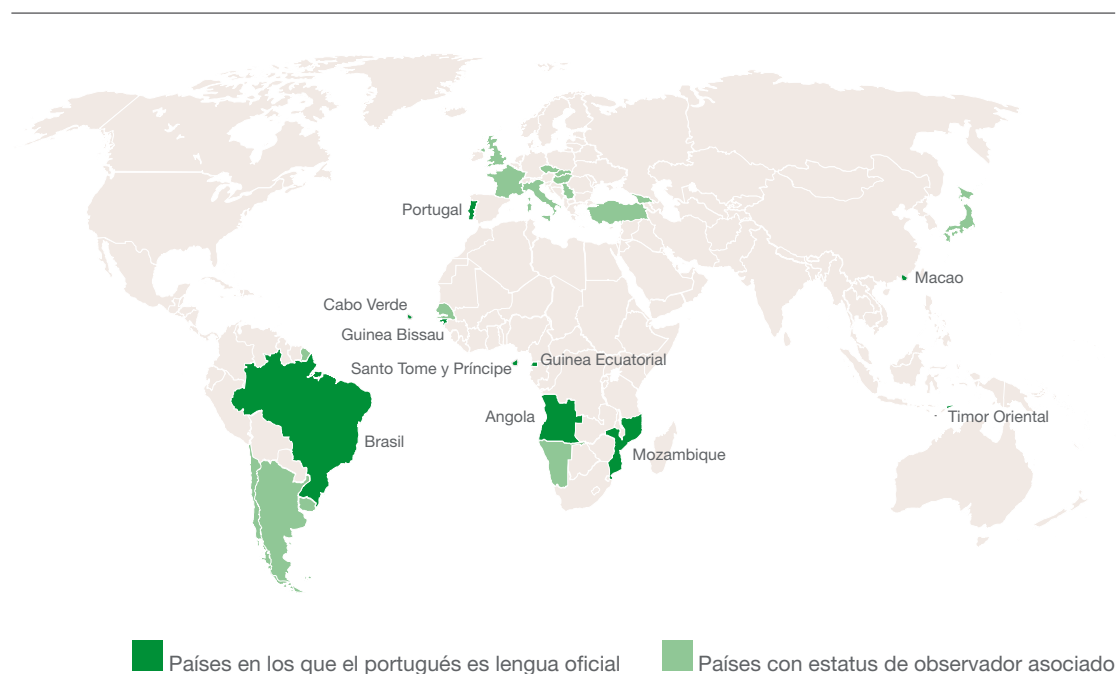
Con sede permanente en Lisboa y una junta directiva rotativa, la CPLP tuvo inicialmente a Portugal como principal financiador, una posición que desde 2013 comparte con Brasil y Angola (Seabra, 2021; Herpolsheimer, 2019). La CPLP opera en un registro de paridad entre sus miembros y busca promover plataformas de entendimiento. Desde su creación, esta organización ha buscado afirmarse en dos vectores: la consolidación de la lengua portuguesa como instrumento de comunicación y la creación de una plataforma de entendimiento para actividades de concertación económica, cultural, social y político-diplomática. A pesar de ser muy criticada por su falta de visibilidad y actuación, se reconoce su potencial económico y su influencia, así como su actuación política y diplomática en situaciones de crisis, especialmente en la resolución del conflicto político y militar de Guinea-Bissau en 2012 y 2016, como una de las organizaciones multilaterales que buscó soluciones de diálogo (Seabra, 2021; Carvalho, 2021). Un caso muy especial en este asunto es el de la Comunidad Autónoma española de Galicia, cuyos vínculos culturales con Portugal condujeron a la aprobación, por iniciativa popular, de una ley de “aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la Lusofonía” en 2014, que promueve como objetivo estratégico del gobierno gallego “las relaciones a todos los niveles con los países de lengua oficial portuguesa” (BOE, 2014). Tras la incorporación como observadores consultivos de la *Academia Galega da Língua Portuguesa* y del *Consello da Cultura Galega*, España solicitó en 2020 la incorporación a la CPLP como miembro observador, lo que se concretó en la cumbre de Luanda en julio de 2021 (CPLP, 2021; España, 2021).

La política portuguesa de *soft power* está claramente anclada en la afirmación de la lengua portuguesa como lengua internacional y como base de conexión y confianza entre países y comunidades de habla. Este objetivo, siempre disminuido porque el portugués no tiene el estatus de lengua oficial de las Naciones Unidas¹, se ve respaldado por la creciente comunidad de hablantes oficiales de esta lengua, que actualmente asciende a 280 millones –según los datos de *Ethnologue* (Antero Reto y Crespo, 2020)–. La afirmación y consolidación de la lengua portuguesa está presente en los diversos mecanismos de la política exterior portuguesa, especialmente en los programas lingüísticos y de cooperación dirigidos por Camões I. P., en el papel desempeñado a nivel de la CPLP, e incluso en las misiones internacionales de defensa en las que participa Portugal, que, en virtud de acuerdos bilaterales, han desarrollado actividades de formación y capacitación de las fuerzas de seguridad de los países lusófonos, incluyendo la competencia en portugués. A estos esfuerzos se suma el apoyo a la difusión en radio, televisión e internet en portugués, los dos primeros a través de la radio y televisión públicas, por parte de los canales RTP Internacional, RTP África y RDP África (Espanha, 2020). La lengua portuguesa se convierte en el elemento aglutinador de los diversos esfuerzos de política exterior y en la justificación de las referencias a la Lusofonía.

El concepto de Lusofonía se utiliza, desde el lanzamiento de la CPLP, de forma amplia para referirse a un conjunto heterogéneo de actuaciones y conexiones. Las comunidades lusófonas incluyen, además de los Estados que tienen el portugués como lengua oficial, los grupos y territorios que hablan portugués, ya sea oficialmente, como en Macao, o las diásporas portuguesas, pero también los países lusófonos brasileños y africanos. Su uso en el ámbito político y diplomático es ya consensuado y, como recuerda Domingos Simões Pereira, bissau-guineano y exsecretario general de la CPLP, “destaca el sentido geopolítico del término que engloba a un conjunto de países y pueblos cuya lengua materna, actual o

¹ El inglés, el francés, el mandarín, el español, el árabe y el ruso sí lo tienen.

FIGURA 7.3
Países miembros y observadores de la CPLP (2021)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CPLP.

oficial, es el portugués”, y añade “la Lusofonía puede interpretarse también como un sentimiento, como un alma, como un deseo de vivir juntos, compartiendo un pasado común” (CPLP, 2008, pp. 1-2). Esta doble definición de la Lusofonía como comunidad de hablantes y como vínculo afectivo e histórico, a pesar de ser utilizada recurrentemente en el discurso político-diplomático y por los medios de comunicación, ha sido objeto de críticas, especialmente desde el ámbito académico (Bastos *et al.*, 2002).

Algunos autores valoran el concepto de Lusofonía como una recreación de la inspiración colonial y destacan: (a) que el portugués no es hablado por la mayoría de la población de algunos de los países que lo tienen como lengua oficial, a saber, Guinea-Bissau, Mozambique, Guinea Ecuatorial, Timor Oriental; (b) el término Lusofonía esconde una realidad poscolonial de intento de imposición de una lengua de colonización; (c) el concepto evoca el “luso-tropicalismo”, concepto operativo basado en las tesis del sociólogo Gilberto Freyre para justificar la identidad brasileña, adoptado entonces por el gobierno colonial portugués, desde los años 50, para legitimar el mantenimiento de una política de ocupación y de no reconocimiento de los derechos de los pueblos a la autodeterminación, tal como se recoge en la recién estrenada Carta de las Naciones Unidas (1945). Nótese, sin embargo, que el trabajo político-diplomático y la ventaja negociadora y económica de la afirmación de la Lusofonía han ido creando un consenso en torno al uso de este término y su utilización como elemento aglutinador de la política exterior portuguesa.

El Índice Elcano de Presencia Global retrata claramente el mapa de influencia portuguesa que se extiende por la UE, seguida de Sudamérica, África y Asia. La presencia de Portugal en las variables de presencia blanda, por regiones geográficas, muestra la importancia del África Subsahariana, América

Latina y la UE en cuanto al número de inmigrantes en el país, el consumo de productos culturales y el número de estudiantes internacionales en las instituciones educativas portuguesas. Estos datos muestran que el *soft power* portugués se ejerce principalmente en el marco de la UE y entre los países miembros de la CPLP. En primer lugar, la importancia de los países de la UE se manifiesta en el número de inmigrantes y en el consumo cultural, informativo, tecnológico, científico y educativo. Si el peso de la UE resulta de la situación geopolítica y económica portuguesa, la desagregación por países pone de manifiesto la importancia de la diáspora portuguesa en este espacio. Este es el caso de España, Francia, el Reino Unido, Alemania e incluso Suiza, países en los que residen la mayoría de los emigrantes portugueses y que representan los mayores consumidores europeos de productos culturales y de información portugueses. También cabe destacar la relevancia de España para la afirmación del *soft power* portugués, especialmente en términos de turismo, productos culturales e información, patentes tecnológicas, producción científica y número de estudiantes internacionales.

En segundo lugar, la proyección internacional portuguesa, más allá de la UE, se concentra claramente en los países que formaron parte del antiguo imperio colonial y que actualmente corresponden a un bloque de entendimiento lingüístico, relaciones económicas y comerciales, circulación de personas y productos culturales repartidos por tres continentes. En el caso de América Latina y el Caribe, el desglose de los datos por países expone el peso omnipotente de Brasil para la afirmación de Portugal en esta región, y de los restantes países de este continente para la presencia del *soft power* español. Como se ha dicho anteriormente, esta división del continente sudamericano refleja las relaciones históricas y la colonización que España y Portugal desarrollaron entre los siglos XVI y XX, lo que llevó a la creación de dos bloques lingüísticos y culturales distintos entre Brasil y los demás países de la región. En África destacan los cinco países africanos de habla portuguesa, con los que las relaciones comerciales, pero también el flujo migratorio, la atracción de estudiantes y la cooperación internacional, son los más evidentes: el Índice Elcano de Presencia Global muestra la relevancia de los inmigrantes y estudiantes de Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea-Bissau, el consumo cultural de Angola y Mozambique, o incluso el lugar de Mozambique y Cabo Verde y Angola como principales socios de la cooperación portuguesa. En el continente asiático, Timor Oriental destaca como receptor de programas de cooperación y programas educativos y culturales. En comparación con el caso español, este mapa de influencias está disperso y no forma una única región en bloque. Incluso en el África Subsahariana, donde la presencia portuguesa se extiende a Cabo Verde, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Angola y Mozambique, estos países no tienen fronteras comunes y son miembros de diferentes organizaciones multilaterales regionales.

En resumen, tres aspectos caracterizan la proyección internacional portuguesa: en primer lugar, su dispersión continental; en segundo, la importancia de los países africanos a nivel de cooperación y exportación de servicios; por último, la integración en la CPLP, que contribuyó en gran medida a ordenar y priorizar las actividades del *soft power* portugués. Esta política de poder blando se expresa en la afirmación de la proyección exterior portuguesa, concretamente en la ONU y otras instancias multilaterales, donde las iniciativas y pretensiones de los candidatos portugueses fueron siempre apoyadas por los países de estas tres regiones.

El Instituto Camões y el poder suave portugués

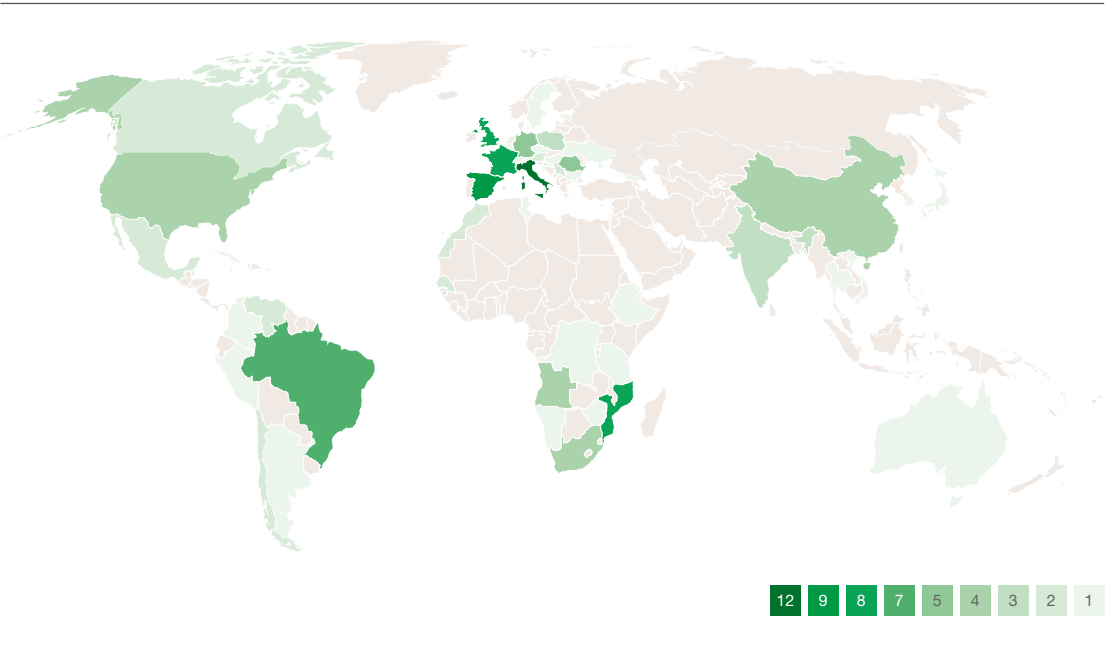
El modelo de *soft power* portugués se centra en las acciones del Camões –*Instituto da Cooperação e da Língua*, el organismo que reúne las competencias para la acción exterior en materia de lengua, cultura y cooperación—. Esta entidad es el resultado de la fusión del antiguo Instituto Camões y el

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). El modelo seguido hasta entonces era la diversificación de las instituciones, como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE. En 2012, en el marco de una remodelación y optimización de los organismos estatales durante la intervención del FMI en el país, ambos institutos se fusionaron, aglutinando las actividades lingüísticas y de cooperación. Cabe señalar que la historia, el perfil y el impacto de los dos institutos que alberga el Camões I. P. son bastante diferentes. El antiguo Instituto Camões tiene su origen en el Consejo Nacional de Educación, creado en 1929, al que siguió el Instituto de Alta Cultura (1952-1976), luego el Instituto de Cultura y Lengua Portuguesa (1976-1992) y, finalmente, el Instituto Camões (1992-2012), integrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores. En 2010, el Instituto Camões integra la red de Enseñanza Portuguesa en el Extranjero, reuniendo los centros y cátedras en universidades extranjeras, además de la enseñanza y la difusión cultural. A lo largo de las más de ocho décadas de existencia del Instituto Camões y de las instituciones que lo precedieron, se consolidó como el organismo que ponía en marcha el sistema científico nacional –función que se suprimió en 1976 con la creación del Instituto Nacional de Investigación Científica– y de promoción de la lengua y la cultura en el exterior (Rollo *et al.*, 2012).

Actualmente, Camões I. P., en su área de Lengua y Cultura, es responsable de 294 conferencias y cátedras en 22 países, y de las Bibliotecas Camões, Centros Culturales Portugueses y Centros de Lengua Portuguesa en 44 países. Su acción se divide entre la enseñanza del portugués, la certificación lingüística, la investigación sobre el portugués y la acción cultural.

Por el contrario, la vertiente de cooperación del actual Camões I. P. tiene una historia más reciente y está estrechamente vinculada a la implantación del sistema democrático en Portugal. La cooperación domina el lenguaje diplomático hacia los países del PALOP, un grupo de países que se independizaron entre 1973 y 1975 tras guerras por la independencia que marcaron profundamente las características

FIGURA 7.4
Mapa de implantación de los centros del Camões I.P. en el mundo (2021)



Fuente: *Elaboración propia sobre datos de Camões.*

de los nuevos Estados (Chabal, 2002). La normalización de las relaciones con estos países fue una prioridad para los gobiernos democráticos, lo que llevó a la creación del Instituto de Cooperación Económica en 1976. Sin embargo, la prioridad de la política exterior en la década siguiente fue la adhesión a la Comunidad Europea, y solo en los años 90 se definieron las principales líneas de la política de cooperación. El primer hito de esta década fue el ingreso del país en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1991. Se creó la Agencia Portuguesa de Apoyo al Desarrollo, que posteriormente fue el IPAD, y fue seguida por la Plataforma Portuguesa de ONGD y del primer documento de estrategia de cooperación. El sector se profesionaliza en la década siguiente y centra sus actividades en el llamado “PALOP +1”, es decir, los países africanos de habla portuguesa y Timor Oriental. Esta concentración de esfuerzos permitió, al mismo tiempo, optimizar el impacto de los programas de cooperación y afirmar el papel de la cooperación como instrumento de poder blando en estos países.

Actualmente, las principales líneas de actuación del Camões I. P., en su vertiente de cooperación, son la cooperación al desarrollo, la educación para el desarrollo y la ciudadanía global, y la acción humanitaria. Aunque los principales países objetivo siguen siendo los países del PALOP y Timor Oriental, tal y como expresan las cifras del Índice Elcano, la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral al PALOP y Timor Oriental ha sido constante, pasando de un máximo del 90% de la AOD en 2011 al 61% en 2019. Los nuevos beneficiarios son Siria, incluido el programa de apoyo a los refugiados sirios, Marruecos, Brasil, China, Sudáfrica, Afganistán, Colombia, Senegal, Namibia e India. El importe global de la AOD no se asigna de forma equitativa, siendo los principales beneficiarios de la cooperación Cabo Verde y Mozambique, que acaparan más del 60% de los importes de la cooperación bilateral portuguesa entre 2010 y 2019, correspondiente al 60% de la AOD bruta (Camões I. P., 2021; Ferreira *et al.*, 2016). El alcance de las acciones de cooperación es variado, pero se da prioridad a los programas de educación y salud, así como a la cooperación técnica. Hoy, la cooperación es uno de los vectores de la política exterior portuguesa, independientemente de su escasa financiación en la última década. Desde 2012, la financiación de la cooperación se ha situado entre el 0,16% y el 0,18% del PIB, relegando al país a una posición de 23 entre los 29 miembros del CAD-OCDE en términos de AOD neta. Sin embargo, como resultado de la concentración de esfuerzos en un número limitado de países y en infraestructura y sectores sociales, sus efectos se dejan sentir en la suave presencia portuguesa en los países receptores de programas de cooperación.

1.2 La proyección de España y el enfoque iberoamericano

Como venimos diciendo, los datos del Índice Elcano de Presencia Global apuntan al turismo y la cultura como los pilares clave de la proyección española en el mundo, como ocurre con Portugal. España batió en 2019 el récord de llegada de turistas, con 83,5 millones de visitantes (el 87% europeos), lo que supone el segundo destino mundial –detrás de Francia– y el segundo receptor de ingresos turísticos –tras Estados Unidos (EEUU) (UNWTO, 2019, 2021)–. El otro gran pilar de la presencia global española es la cultura, no solo por el patrimonio cultural material e inmaterial como factor de atracción de muchos de los turistas que visitan el país, sino por la importancia de las industrias creativas como exportadoras culturales. Dos tercios de los bienes culturales que España exporta se quedan en la UE, pero el resto viaja a todo el mundo. Parte muy importante corresponde a América Latina –por ejemplo, para el sector editorial–, la otra parte responde a la demanda por contenidos de cultura en español en todo el mundo gracias a casi 600 millones de hablantes. Como ocurre con Portugal, la proyección global de España está bifurcada, como imaginaba la alegoría de la “balsa de piedra” ibérica del escritor José Saramago, entre América y Europa, con dos claves: la expansión demográfica sostenida del español

como idioma en el continente americano, de Tierra del Fuego a EEUU, y la importancia internacional de América Latina en el escenario mundial y de los hispanos en EEUU.

La construcción de una “comunidad” cultural

El proceso colonizador de tres siglos de expansión imperial española (1500-1800) construyó en América una comunidad en la que los fuertes lazos culturales son frecuentemente resumidos en el predominio del uso del español –lo que a veces difumina la enorme diversidad cultural y lingüística de la región– como idioma de 19 países latinoamericanos, a los que hay que sumar la pujante población latina en EEUU. La cohesión de esa comunidad no proviene solamente de las condiciones geográficas, políticas o económicas compartidas, sino de un conjunto de instituciones que durante siglos fue reproduciendo, en un larguísimo proceso, las sociedades europeas, desplazando los valores y tradiciones de las culturas precoloniales y configurando pueblos que, como refleja, por ejemplo, la Encuesta Mundial de Valores, comparten un mismo conjunto de principios –llamado por Inglehart “colonial católico” o, simplemente, “latinoamericano”–, con prevalencia de los valores tradicionales y una posición intermedia entre los valores materiales y los posmateriales (Inglehart y Welzel, 2005). Si la región es “un país enorme artificialmente dividido en naciones-Estado”, como lo define Basáñez (2016), estas se constituyen en 90 años, entre 1809 y 1898, cuando España vive la descomposición de su imperio colonial durante las mismas décadas en las que las grandes potencias europeas consolidan los suyos en África y Asia.

Las “independencias” americanas –que conmemoran ahora dos siglos– se proclaman contra la invasión francesa de España, pero consolidan nuevos Estados-nación dirigidos por las élites criollas en el contexto de las revoluciones liberales, cuyo vínculo con la metrópoli se sostendrá menos por intereses políticos o comerciales que por el flujo migratorio que seguirá produciéndose hacia América desde la turbulenta España del siglo XIX y la primera mitad del XX. Tanto factores de expulsión –empobrecimiento, levas forzosas, presión religiosa– como de atracción –traducido en la expresión popular “hacer las américas” y en el mito del “indiano” que regresa a su tierra natal tras hacer fortuna– habían movilizado a medio millón de españoles a cruzar el Atlántico antes de la era industrial y de las revoluciones liberales, y seguirán promoviendo las migraciones a los nuevos países después de las independencias desde la empobrecida España del siglo XIX y del inicio del XX. Baste recordar que Argentina recibió, entre 1900 y 1915, un millón de emigrantes españoles (Nicolás Marín, 1986), a los que enseguida se sumarán los miles de exiliados de la Guerra Civil española por toda la región. A los flujos migratorios hay que añadir el papel de los intelectuales y las sociedades civiles de ambos lados del Atlántico, que se adelantaron durante la primera mitad del XX a las iniciativas oficiales de estrechamiento de lazos (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003).

A diferencia del gran proceso descolonizador posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que se independizan en el mundo 90 nuevos Estados-nación –y se estructuran o potencian redes multilaterales como la *Commonwealth* o la OIF– las “independencias” americanas no dan lugar a formas alternativas de relación con España o a redes multilaterales de acción o cooperación internacional, más bien al contrario (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003). Evidentemente, España ha mantenido durante estos dos siglos su actividad diplomática con todos los países latinoamericanos, pero durante la mayor parte del siglo XX la relación con América Latina estuvo marcada más por la retórica de los vínculos culturales y un hispanismo paternalista que por una efectiva relación política o económica, con el paisaje de fondo de la intensa migración hacia una y otra orilla del Atlántico. La proyección española hacia América Latina se manifiesta a través de un conjunto de instituciones, resultado de la intensa colaboración bilateral, nacidas muchas de ellas en la primera mitad del siglo XX que cubren aspectos sociales, culturales o educativos, entre las que destaca por su temprana creación, en 1949, y su orientación temática

la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Durante la dictadura militar las relaciones con América Latina fueron una auténtica “política de sustitución” ante el aislamiento internacional (Arenal, 2011), con el motor conceptual de la “hispanidad” –percibida por las sociedades americanas como una versión de “fascismo criollo” (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003)–, el Instituto de Cultura Hispánica (1945-1977), como institución central, e incluso la fantasía de crear una red hispanófono a la imagen de la *Union Française* o la *Commonwealth*, olvidando que la propia naturaleza del régimen franquista lastraba su capacidad de maniobra en la región.

La nueva democracia española y la construcción del sistema iberoamericano

Recuperada la democracia y normalizadas las relaciones diplomáticas con el mundo, España adopta un nuevo enfoque menos bilateral y más birregional, que asienta sobre la cooperación y la identidad cultural la fuerza de la relación y que aprovechará el contexto del quinto centenario del viaje de Colón para revisar, desde una óptica contemporánea, la relación entre la antigua metrópoli y los países hispanoamericanos a partir de la recodificación del “descubrimiento” en torno al concepto del “encuentro entre dos mundos”, reformulando el conjunto de los vínculos entre España y América Latina, europeizando la relación y optando por un enfoque “iberoamericano” frente a la “hispanidad” del franquismo (Arenal, 2011). La transformación del Instituto de Cultura Hispánica en el Instituto de Cooperación Iberoamericana (1979) sintetiza el cambio de orientación y de fundamentación, que se profundizará con la creación en el Ministerio de Asuntos Exteriores de una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1985) y la multiplicación de los fondos de cooperación hacia la región –una tendencia que hoy ha quedado revertida a favor de África tanto por el descenso del volumen de ayuda como por la mediación de las instituciones y prioridades de la UE (Olivé y Pérez, 2019)–.

El enfoque iberoamericano vivió su momento clave con la iniciativa hispano-mexicana de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno comenzando con la de Guadalajara en 1991, a la que asistieron 19 países latinoamericanos, España y Portugal, en una coyuntura excepcional, sin ideario ni planificación, y sin estructura institucional propia y diferenciada (Laiglesia, 2004), pero con la intención de “convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo” (Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1991). España elige promover el espacio iberoamericano como objetivo central de su política exterior y de su proyección en un momento de cierto sentimiento de liderazgo, tras la entrada en la Comunidad Europea, el fulgurante crecimiento económico y la atención que suscitó la exitosa transición política a la democracia (que para muchos países latinoamericanos que habían vivido dictaduras durante los 70 y 80 aparecía como un modelo en lo político y en lo económico), lo que al tiempo ha podido afectar a las relaciones bilaterales, “al considerarse más conveniente unas buenas y aceptables relaciones con el conjunto de las naciones iberoamericanas que un vínculo estable con los principales países latinoamericanos” (Malamud, 2004).

En el proyecto iberoamericano hay también cierta intención de replicar otras redes multilaterales, “los países anglófonos (*Commonwealth*) y francófonos se reunían (los de habla portuguesa lo harían más tarde) y, sin embargo, los iberoamericanos no” (Pico de Coaña, 2004). En los primeros años se ponen en marcha los programas iberoamericanos de cooperación, hoy centrados en el conocimiento (dos programas), la cultura (doce programas) y la cohesión social (cuatro programas), más dos denominados “transversales”.

TABLA 7.8
Programas iberoamericanos de cooperación (2021)

Países	Programas en que participa	Programas	Países miembros
Argentina	19	Ibercultura Viva	11
México	17	Iberarchivos	16
Chile	16	Iberescena	16
España	16	Ibermedia	20
Ecuador	15	Ibermuseos	13
Paraguay	15	Ibermúsicas	14
Perú	15	Iberorquestas juveniles	12
Uruguay	15	Iber-rutas	10
Colombia	14	Iberbibliotecas	12
Costa Rica	14	Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos	14
Brasil	13	Ibermemoria sonora y audiovisual	8
Cuba	11	Iberartesánias	10
El Salvador	10	Ibercocinas	6
Panamá	10	Ibepi Propiedad Industrial	14
Portugal	9	CYTED	21
República Dominicana	8	PID Discapacidad	8
Guatemala	6	PICSAM Adultos Mayores	8
Bolivia	5		
Honduras	4		
Nicaragua	4		
Venezuela	3		
Andorra	2		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SEGIB

Pero, sobre todo, el proyecto iberoamericano responde a la necesidad de España de potenciar las relaciones entre y con una comunidad cuya proyección global contribuye a la percepción de España como actor internacional, porque no nos cabe duda de que “la aportación de América Latina al poder blando de España es lo que hace que España sea una potencia” (Noya, 2008). Esa necesidad de inclusión de España en el espacio latinoamericano ha hecho optar permanentemente por el término “iberoamericano” para políticas e instituciones, que de hecho no suscitó demasiados apoyos en los comienzos de la

iniciativa (Pico de Coaña, 2004), pero que ha acompañado desde entonces a la denominación de los programas, los organismos e incluso –como hemos dicho– a secciones enteras del Ministerio español de Asuntos Exteriores. Aún en 2020, la última remodelación ministerial mantiene esa terminología, ahora en una Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo (BOE, 2021), lo que puede resultar una marca hispanocéntrica y quizá hoy resultaría necesario revisar (Malamud, 2019).

La articulación institucional del poder suave

En cualquier caso, es en esa década de los años 90 cuando, finalmente, España articula sus instrumentos de *soft power*, asentados inicialmente en torno a la diplomacia cultural y a la cooperación. Por distintas razones, España tarda mucho tiempo en organizar un aparato institucional de proyección exterior, o al menos de relaciones culturales internacionales. Antes de la Guerra Civil, la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907), pero sobre todo la Oficina de Relaciones Culturales Españolas impulsada por Américo Castro (ORCE, 1921) o la Junta de Relaciones Culturales de Primo de Rivera (JRCE, 1927), constituyen los primeros y tímidos intentos de estimular las relaciones culturales internacionales, hasta que la II República instituya ya una verdadera política cultural exterior refundando la JRCE desde las ideas del regeneracionismo, en el tercer y definitivo nacimiento de la diplomacia cultural española (Delgado Gómez-Escalonilla, 2014; Álvarez Valencia, 2021). Ya en la dictadura, la coordinación de la actividad cultural de las embajadas aparece con la creación en 1945 de la Dirección General de Relaciones Culturales (DGRCC) o el Instituto de Cultura Hispánica (1946) con la mirada puesta en América Latina y la “hispanidad” como concepto vertebrador. En los años 50, se abren los primeros centros culturales españoles en Londres, Roma, Nápoles, París, El Cairo, Alejandría, Beirut o Múnich, una tendencia que continuaría en las siguientes décadas, marcadas por una política cultural exterior basada en la creación de nuevas sedes y la celebración de acuerdos bilaterales. Tras la recuperación de la democracia, el diseño autonómico deja la política exterior en manos del Estado, pero no excluye que las Comunidades Autónomas realicen actividades de promoción exterior, mientras que reparte entre los dos niveles la responsabilidad de las políticas culturales o educativas. Como resultado, comienza a emerger un complejo tejido de actores estatales y autonómicos dedicados a la promoción exterior y al poder suave.

En el nivel estatal, la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC) creada durante el franquismo se mantiene en el Ministerio de Asuntos Exteriores y junto a otras instituciones de proyección exterior terminarán conformando en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional (hoy AECID), adscrita a la recién creada Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1985), y que se convertirá en el centro vertebrador de la cooperación y de la acción cultural exterior.

En 1991, y con el mandato de promover la enseñanza, estudio y uso del español, se crea el Instituto Cervantes, que absorbe muchos de los centros culturales de España por todo el mundo, salvo aquellos ubicados en países de habla hispana (que, como la DGRCC, quedarán bajo el control de AECID en 1998), mientras el Cervantes queda definitivamente adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores (1999). A estos dos actores se sumará un tercero, Acción Cultural Española (ACE), cuando en 2011 se unifiquen en ella varios organismos encargados de conmemoraciones y exposiciones internacionales. Las tensiones entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cultura marcarán la gestión y la interacción de los tres actores durante la última década, en la que se incorpora la política de “marca país”, primero a través de un Alto Comisionado (2012) y, desde 2018 y hasta 2021, con la ahora desaparecida Secretaría de Estado de la España Global del Ministerio de Asuntos Exteriores, que hereda buena parte de las funciones de la “Marca España”, pero sobre “la defensa y promoción de la imagen y reputación internacional del país”.

No queremos olvidar que dentro de este nuevo aparato institucional de poder suave queda encuadrada también la proyección en materia de educación. Por un lado, en 2000 se crea la Fundación Carolina, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y la AECID, para fomentar la movilidad universitaria con Iberoamérica –y, en menor medida, otros con “los que España tenga vínculos especiales históricos, culturales o geográficos”– (17.256 becas desde su creación, para más de 800.000 solicitudes) y desarrollar los clásicos programas de visitas de líderes de opinión y figuras emergentes al país (casi 3.000 en total, dos tercios de latinoamericanos) (Fundación Carolina, 2021). Por otro, el Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE, creado en 2014) es el encargado de atraer estudiantes a los campus españoles a través del Ministerio de Universidades y, si bien este no es una de las grandes fortalezas que veíamos en el Índice Elcano de Presencia Global, España es el destino preferido de los estudiantes en los programas Erasmus+, con más de 50.000 en la última convocatoria, nada menos que el 15% del total (Comisión Europea, 2020).

La gestión del poder suave español queda, por tanto, fragmentada en torno a la acción cultural –esencialmente gestionada por la AECID y ACE–, la promoción de la lengua –Instituto Cervantes– y la diplomacia pública supervisada por España Global, eso sin mencionar ni las instituciones autonómicas ni otros campos –turismo, educación, ciencia, comunicación– que contribuyen a un *soft power* contemporáneo, a las que cabe sumar el sistema de “casas” y las “fundaciones-consejo”, orientadas en ambos casos hacia la potenciación de la relación con ciertos países y regiones. Esta sedimentación de instituciones encargadas de ciertas parcelas del poder suave de España ha sido compensada por estrategias de coordinación, de integración y, finalmente, de supervisión estratégica con la llegada de la Secretaría de Estado de la España Global.

La diplomacia del español y el panhispanismo

Pero si buena parte del *soft power* español radica en la aportación de América Latina, la naturaleza bilingüe –hispanolusa– del sistema iberoamericano representa una limitación estructural para que pueda equipararse a la OIF o a la CPLP en la tarea de promoción del idioma, lo que supone que, de hecho, el español no tiene una organización específica de promoción internacional multilateral, sino que depende de la acción de las instituciones de algunos países que solo en los últimos años han comenzado a coordinar sus actividades.

Es indudable que las dimensiones demolingüísticas del español lo convierten en una de las piezas fundamentales del poder suave de España. Los datos del Instituto Cervantes hablan de 488 millones de hablantes nativos de español, más 74 de dominio limitado, lo que supone –si le añadimos los 22 millones de estudiantes de español en 100 países de todo el mundo– 585 millones de usuarios potenciales, con México, Colombia, España y EEUU a la cabeza, una cifra en constante incremento (Instituto Cervantes, 2020). Adicionalmente, el español tiene un significativo valor económico como instrumento de internacionalización empresarial: multiplica por cuatro los intercambios comerciales entre los países hispanohablantes y por siete los flujos bilaterales de inversión directa exterior, como muestran estudios recientes (García Delgado *et al.*, 2016). El crecimiento económico de América Latina y el aumento de sus relaciones comerciales y diplomáticas en todo el mundo han reavivado en las últimas décadas el interés por el español, pero también lo ha hecho el crecimiento sostenido de la población hispana en EEUU –la mayor minoría del país, con un 18,5% de la población hoy, pero un 27,5% en 2060 según las previsiones del censo oficial (Vespa *et al.*, 2020)– y la presencia pública de la lengua española en la principal potencia mundial.

Sin embargo, el español, pieza central del poder blando de España y lengua compartida con 20 países, no se apoya en una red multilateral de cooperación y promoción, sino en un incipiente sistema de instituciones que, como explicaremos enseguida, está comenzando a cuidar de su estatus internacional y a medir sus indicadores.

El “panhispanismo” impulsado por la Real Academia Española de la Lengua y la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE) desde los años 90 –y sus numerosos resultados en forma de documentos normativos panhispánicos para el español– saltó a las instituciones gracias a la colaboración del Instituto Cervantes con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Salamanca para poner en marcha, por primera vez, un examen y certificación conjuntos del español, el Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española (SIELE) en 2015. En 2020, otro paso en la cooperación cultural en torno al español se produjo con la creación de la red Canoa, formada por el Instituto Cervantes, el Instituto Caro y Cuervo de Colombia, el Centro Cultural Inca Garcilaso de Perú y la UNAM, dedicada a la promoción de la cultura en español (CANOA, 2021).

Y si bien los Institutos Cervantes funcionan, en la práctica, como verdaderos centros de actividad cultural de todos los países de habla hispana, el español sigue sin el sustento de una red multilateral que lo promueva, más allá de las iniciativas y las instituciones mencionadas, en una combinación de factores: la falta de recursos de muchos países con prioridades distintas al *soft power*, la escasez de instituciones dedicadas a las relaciones culturales internacionales en la región, la naturaleza bilingüe de las redes preexistentes (como la OEI o la comunidad iberoamericana) y un contexto ideológico poscolonial desde el que español se aprecia, en ocasiones, más como un problema para la diversidad cultural de los pueblos indígenas y un efecto colonial que como un poderoso recurso de influencia global.

¿El agotamiento del sistema iberoamericano?

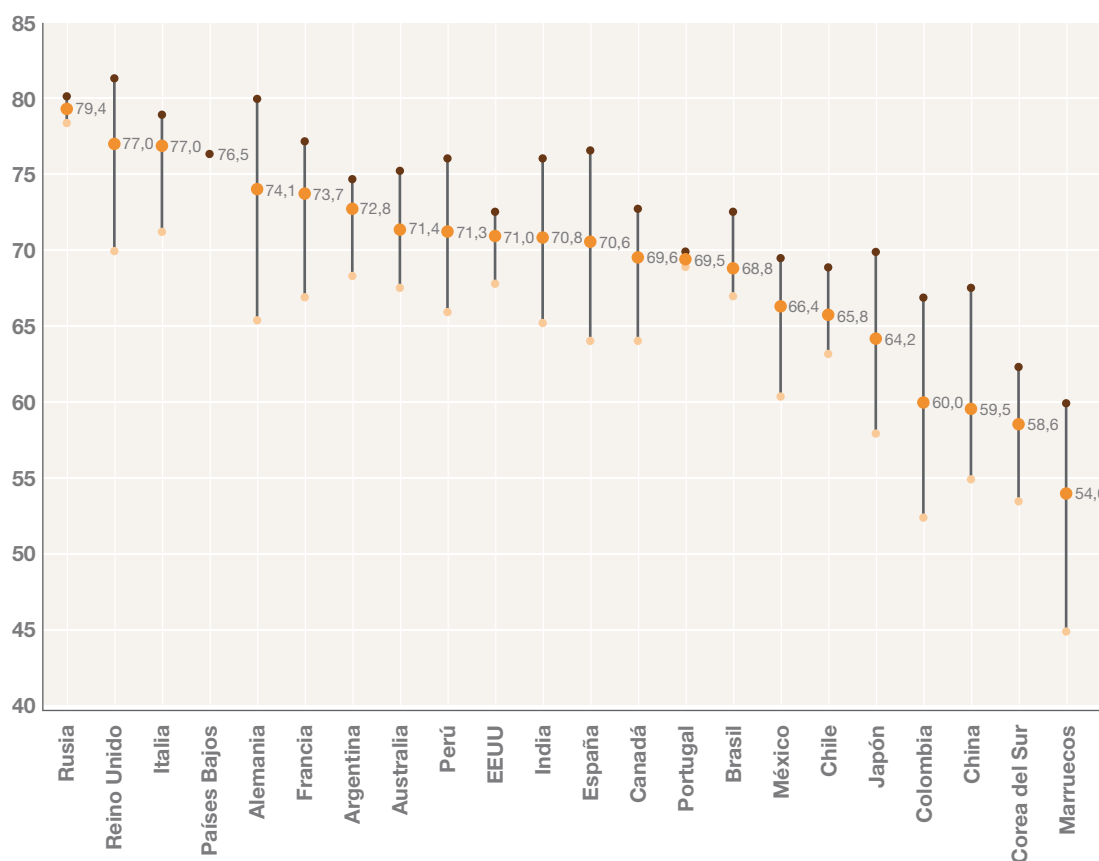
Paradójicamente, la excesiva centralidad y entusiasmo de España por el sistema iberoamericano ha contribuido a que los países de la región hayan buscado, y encontrado, otros mecanismos de integración regional libres de la presencia –y cierta sensación de tutela– de España, aunque por ahora menos estables. Hoy, el sistema iberoamericano presenta síntomas de debilidad, sobre todo tras la celebración bienal de las cumbres desde 2014, la centralidad de su diseño institucional –con la Secretaría General en Madrid– y el reproche permanente por la falta de grandes resultados concretos. Los cambios en el sistema presupuestario o en el diseño institucional aplicados tras la Cumbre de Veracruz en 2014 –en línea con las propuestas del Informe Lagos (Malamud, 2013, 2014)– deberían contribuir a revitalizar, o más bien a “latinoamericanizar lo iberoamericano”, en palabras de la anterior secretaria General, Rebeca Grynspan (EFE, 2014).

Ese es un elemento central para comprender el contexto actual de la relación actual entre España y América Latina y su proyección, porque pese a los siglos de vinculación, a la identidad cultural común, al idioma compartido, a la cooperación sostenida en materia de democracia o desarrollo, la valoración de España por los países latinoamericanos no supera a la de muchos europeos. En un contexto ideológico poscolonial, los gobiernos de izquierda e indigenistas de las últimas dos décadas en el continente contribuyeron primero a ver en las inversiones empresariales españolas una forma de neocolonialismo, y más tarde, acercándose a las celebraciones de los bicentenarios de las independencias, a revisar de manera muy crítica la colonización española de América. Este nuevo escenario tiene muchos frentes: la reevaluación como “genocidio” de las persecuciones religiosas y la catástrofe epidemiológica y demográfica que conllevó el encuentro de las poblaciones europeas y americanas, la conexión con los movimientos estadounidenses del “*Black lives matter*” frente al “*Spanish legacy*” en ese mismo país, o el reconocimiento

de las independencias del siglo XIX como antecedente directo de los actuales movimientos políticos anti-imperialistas y anticapitalistas –sintetizado en la figura de Bolívar o el bolivarianismo que reivindicaban los gobiernos de la “marea rosa”–. El símbolo más evidente de este cambio en la proyección española en la región fueron las palabras del presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, en 2019 solicitando a España que pidiera perdón por los agravios cometidos durante la conquista de América.

¿Cómo ha afectado este nuevo contexto al poder suave de España en América Latina? Quizá sea temprano para evaluar un proceso en marcha, pero los datos del *Reputation Institute* muestran que varios países latinoamericanos valoran a España mucho menos de lo que lo hacen países europeos como el Reino Unido, Rusia, Italia, Alemania o Francia. La valoración que España recibe de países como Colombia está hoy entre las más bajas de toda la serie, mientras que Argentina o Perú son los países latinoamericanos que otorgan a España una mayor puntuación, en la línea de los valores de los países europeos (**figura 7.5**). Portugal valora a España de una manera similar a como lo hacen Brasil o México, con una puntuación ligeramente por debajo a la que los españoles otorgan a Portugal (75,2 puntos en 2020, prácticamente la misma que los españoles se dan a sí mismos) (Real Instituto Elcano, 2021).

FIGURA 7.5

Valoración de España en diferentes países (2016-2020)

Valores ● máximo, ● mínimo y ● media de la valoración de los años 2016 a 2020, según los informes del Country RepTrak publicados por el Real Instituto Elcano en esos mismos años (Real Instituto Elcano, 2021).

Fuente: Elaboración propia.

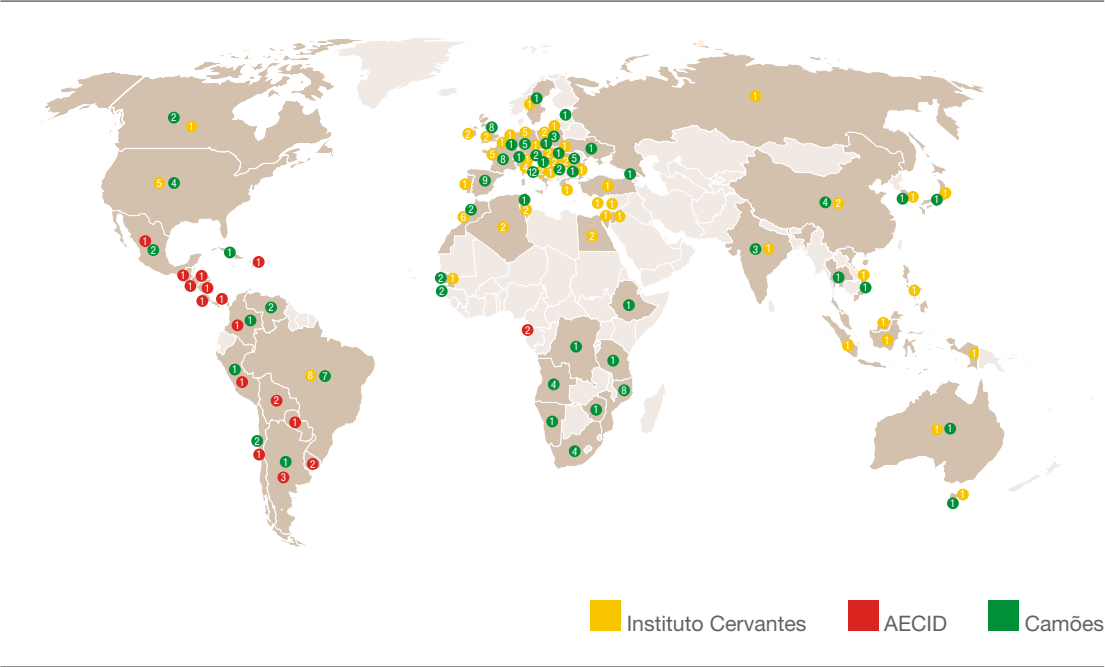
Conclusiones

Como hemos visto, España y Portugal se proyectan en el mundo de formas similares. Uno y otro país han construido, en parte, su posición internacional a partir de su capacidad de servir de enlace entre países que fueron sus antiguas colonias y con las que hoy mantienen estrechos lazos culturales, empresariales y de cooperación. En el caso portugués, la proyección alcanza tres continentes y se articula a través de un exitoso proyecto multilateral, la CPLP, al que se han ido aproximando, como observadores, países de todo el mundo –incluyendo a España desde 2021–. La comunidad iberoamericana ha construido una exitosa integración y una relación útil entre España, Portugal y los países de América Latina y hoy se encuentra en un proceso de reconfiguración en línea con la recomposición de las redes multilaterales latinoamericanas. Ambos países tienen dos importantes rasgos comunes en su presencia global: la UE y dos idiomas que vertebran grandes comunidades culturales. La fuerte implicación portuguesa y española en la UE es una marca de toda su política exterior y aporta al proyecto europeo cabezas de puente fundamentales para la Unión. En el caso de los dos idiomas, la importancia internacional del español y el portugués los posiciona como dos recursos centrales del poder suave en ambos casos: en el español con una comunidad extensa geográficamente, de talla global en lo demográfico y con una pieza clave en EEUU; en el portugués con un prometedor futuro demográfico y económico en una región del mundo en transformación, África.

Los dos países despertaron a la articulación contemporánea de sus instituciones de poder suave en los mismos años, y tienen en la cooperación, la diplomacia cultural y el idioma los pilares centrales de su proyección institucional. Y, sin embargo, sorprendentemente, los dos sistemas institucionales apenas han comenzado a trabajar juntos, tímidamente, en algunos proyectos. Salvo por la colaboración del Camões y el Instituto Cervantes o AECID en los numerosos *clusters* de la red de institutos culturales europeos EUNIC, no hay iniciativas de colaboración entre las instituciones, ni en diplomacia cultural ni en promoción del idioma. En otoño de 2020 se publicó “La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística / *A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial da proximidade lingüística*” (Antero Reto y Gutiérrez Rivilla, 2020), un libro colectivo editado desde las dos instituciones para promover la reflexión sobre la dimensión lingüística de la proyección mundial de los dos países, que entiende que “unidos, los idiomas español y portugués se aproximan hoy estrechamente al liderazgo lingüístico mundial del inglés”. Esa agregación, sin embargo, es solamente matemática, porque el español y el portugués no trabajan, aún, conjuntamente para la difusión mundial de dos idiomas pese a las enormes posibilidades que ofrece su alto nivel de intercomprensión.

Los datos acerca de la proyección mundial de los dos países hacen cada vez menos justificable que ambos no establezcan estrategias estables y a medio plazo de cooperación en ciertas áreas de poder suave, en particular las que tienen que ver con la cultura y con la lengua, aprovechando tanto las redes que comparten como las que les son específicas, tanto las áreas en las que los dos países tienen implantación institucional como aquellas en las que uno u otro ha podido desarrollar, por razones diversas, iniciativas propias. Se podría pensar que los altibajos de la historia común han conducido a España y Portugal por el camino de una lógica de competencia en sus relaciones exteriores. Es tiempo ya de abandonar, definitivamente, ese paradigma y sustituirlo por el de la cooperación en torno a los objetivos que, como democracias europeas, vecinas del mismo territorio y herederas de una misma cultura, compartimos.

FIGURA 7.6
Las redes Camões, AECID y Cervantes (2021)



Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Álvarez Valencia, J. (2021) “Los tres nacimientos de la diplomacia cultural en España”. *Revista de Occidente*, 485.
- Amirah, H. y Soler, E. (2011) “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”. *ARI 76/2011*, Real Instituto Elcano.
- Antero Reto, L. y Crespo, N. (2020) “A projeção internacional do espanhol e do português: O potencial da proximidade linguística” en Antero Reto, L. y Gutiérrez Rivilla, R. (eds.), *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade linguística*. Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camões I. P, pp. 263-314.
- Antero Reto, L. y Gutiérrez Rivilla, R. (2020) *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade linguística*. Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camoes I. P.
- Arenal, C. D. (2011) *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

- Ayuso, A. y Domínguez, R. (2010) “España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro”. *Florida European Union Center – University of Miami*, pp. 71-90.
- Bakalov, I. (2019) “Whither soft power? Divisions, milestones, and prospects of a research programme in the making”. *Journal of Political Power*, 12, pp. 129-151.
- Basáñez, M. E. (2016) *A World of Three Cultures: Honor, Achievement and Joy*. New York: Oxford University Press.
- Bastos, C., Vale de Almeida, M. y Feldman-Bianco, B. (2002) *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Boletín Oficial del Estado (2021) “Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales”. *BOE* [online]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/22/pdfs/BOE-A-2021-15313.pdf> (Consultado: 1 febrero 2022).
- Boletín Oficial del Estado (2014) “Ley 1/2014, de 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la Lusofonía en Presidencia de la Xunta de Galicia”. *BOE* [online]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/05/26/pdfs/BOE-A-2014-5487.pdf> (Consultado: 17 junio 2021).
- Brand Finance (2021) *Global Soft Power Index 2021*. London: Brand Finance.
- Camões I. P. (2021) “Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)”. *Camões I. P* [online]. Disponible en: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2> (Consultado: 17 junio 2021).
- CANOA (2021) “CANOA: Red Panhispánica para la Internacionalización de la Cultura en Español”. *Instituto Cervantes, Instituto Caro y Cuervo, Centro Cultural Inca Garcilaso, UNAM* [online]. Disponible en: <http://redcanao.org/> (Consultado: 1 junio 2021).
- Carvalho, C. (2018) “Africa and Portugal”, en Nagar, D. y Mutasa, C. (eds.), *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy*. Cham: Springer, pp. 143-165.
- Carvalho, C. (2021) “Guiné-Bissau: o novo governo”. *Janus*, 2020-2021, pp. 62-63.
- Comisión Europea (2020) *Erasmus+ annual report 2019*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2021) *XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Declaração de Luanda*. Luanda: CPLP.
- Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2008) “O conceito de Lusofonia e a cooperação na promoção e difusão da língua portuguesa - Tópicos de Intervenção de Domingos Simões Pereira”. *CPLP* [online]. Disponible en: https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/Domingos_Simoes_Pereira/Discursos_DSP/SE_TNOVAS_13NOV08.pdf (Consultado: 15 junio 2021).

- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991) *Declaración de Guadalajara. Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991)*. Guadalajara: Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2003) "La política latinoamericana de España en el siglo XX". *Ayer*, pp. 121-160.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014) *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes (DT 12/2014 - 9/10/2014)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1985) "Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la Republica Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta final, Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de relaciones con los países de América Latina". *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [online]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1985:302:SOM:ES:HTML> (Consultado: 15 junio 2021).
- EFE (2014) "Rebeca Grynszpan: "Quiero 'latinoamericanizar' la SEGIB". *EFE News Service*, 15 abril [online]. Disponible en: <https://www.segib.org/rebeca-grynszpan-quiero-latinoamericanizar-la-segib/> (Consultado: 15 junio 2021).
- Espanha, R. (2020) "O Português como Língua de Comunicação Internacional" en Antero Reto, L. y Gutiérrez Rivilla, R. (eds.), *A Projeção Internacional do Espanhol e do Português / La Proyección Internacional del Español y el Portugués*. Lisboa: Camões I. P., Instituto Cervantes & INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 217-232.
- España, Gobierno de España (2021) "Ingreso de España en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa como Observador Asociado". *Gobierno de España* [online]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2021/170721portugues.aspx> (Consultado: 15 junio 2021).
- Ferreira, P. M., Faria, F. y Cardoso, F. J. (2016) *O papel de Portugal na arquitectura global do desenvolvimento: opções para o futuro da Cooperação Portuguesa*. Lisboa: IMVF.
- Fundación Carolina (2021) "La Fundación Carolina en cifras". *Fundación Carolina* [online]. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/la-fc-en-cifras/> (Consultado: 15 junio 2021).
- García Delgado, J. L., Alonso, J. A. y Jiménez, J. C. (2016) *Lengua, empresa y mercado: ¿ha ayudado el español a la internacionalización?*. Madrid: Fundación Telefónica y Ariel.
- Hernando de Larramendi Martínez, M. (2011) "España y su política exterior hacia el Mediterráneo" en Beneyto Pérez, J. M. y Pereira Castañares, J. C. (eds.), *Política exterior española: un balance de futuro*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, pp. 307-354.
- Hernando de Larramendi Martínez, M. (2015) "El Instituto Hispano-Árabe de Cultura y la diplomacia cultural hacia el mundo árabe (1954-1974)" en Hernando de Larramendi Martínez, M., González, I. y García, B. L. (coord.), *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura: orígenes y evolución de la diplomacia*

- pública española hacia el mundo árabe*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 17-46.
- Herpolsheimer, J. (2019) "The finances of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP)" en Engel, U. y Mattheis, F. (eds.), *The finances of regional organisations in the Global South: Follow the money*. London: Routledge, pp. 35-50.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto Cervantes (2020) *El español, lengua viva*. Madrid: Instituto Cervantes.
- IPSOS (2021) *Ipsos Public Affairs Anholt Ipsos Nation Brands Index (NBI)*. Paris: IPSOS.
- Khader, B. y Amirah, H. (2020) *Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance (DT 7/2020)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Laiglesia, J. P. de (2004) "Las cumbres como mecanismo de cooperación política de la comunidad iberoamericana". *Cuadernos de estrategia*, pp. 73-98.
- Malamud, C. (2004) *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral (DT 58-2004)*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2013) "La reforma del sistema iberoamericano". *ARI 9/2013*, Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2014) "Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada". *Comentario Elcano 68/2014*, Real Instituto Elcano.
- Malamud, C. (2019) "España entre América Latina e Iberoamérica". *ARI 12/2019*, Real Instituto Elcano.
- Nicolás Marín, M. E. (1986) "Notas: La emigración española a América Latina". *Areas: revista internacional de ciencias sociales*, 7, pp. 99-105.
- Noya, J. (2008) "La contribución de América Latina al poder blando de España en el mundo", *ARI 79/2008*, Real Instituto Elcano.
- Nye, J. S. (2011) *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2021) "Soft power: the evolution of a concept". *Journal of Political Power*, 14, pp. 196-208.
- Olivie, I. y Pérez, A. (2019) "¿Dónde está la ayuda española?". *ARI 49/2019*, Real Instituto Elcano.
- Parlamento Europeo (2017) *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2017, sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina*. Bruselas & Estrasburgo: Parlamento Europeo.
- Pico de Coaña, Y. (2004) "El valor de los principios en la comunidad iberoamericana". *Cuadernos de estrategia*, pp. 149-203.

Portland Communications (2021a) *The Soft Power 30 2019 Overview: Portugal*. Washington DC: Portland Communications.

Portland Communications (2021b) *The Soft Power 30 2019 Overview: Spain*. Washington DC: Portland Communications.

Real Instituto Elcano (2021) *La reputación de España en el mundo: Country RepTrak 2020*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Rollo, M. F., Queiroz, M. I., Brandão, T. y Salgueiro, Â. (2012) *Ciência, Cultura e Língua em Portugal no Século XX. Da Junta de Educação Nacional ao Instituto Camões*, Lisboa: Instituto Camões & Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Seabra, P. (2021) “From Opportunity Seeking to Gap Filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa” en Alencastro, M. y Seabra, P. (eds.), *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. Cham: Springer, pp. 25-42.

United Nations World Tourism Organization (2019) *UNWTO Tourism Highlights 2018 Edition*. Madrid: UNWTO.

United Nations World Tourism Organization (2021) *Spain: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2015 - 2019 (11.2020)*. Madrid: UNWTO.

Vespa, J., Medina, L. y Armstron, D. M. (2020) *Demographic Turning Points for the United States: Population Projections for 2020 to 2060*. Washington DC: US Department of Commerce - US Census Bureau.



Sánchez-Coello, Alonso (atribuido)
(finales siglo XVI), *Vista de la ciudad de Sevilla*,
Museo del Prado, Madrid

Conclusiones

Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia y Pedro Seabra

En este libro colectivo, hemos visto cómo la primera circunnavegación consagra el concepto de globalización en el sentido amplio del término. Porque si bien es cierto que es un concepto de difícil definición, y por ello de difícil datación, el viaje de Magallanes-Elcano supuso, como explica John Elliott (capítulo 1), la aceleración y magnificación del intercambio mundial de personas, mercancías e ideas. Y es que, como señalan João Paulo Oliveira e Costa y Juan Marchena Fernández en el capítulo 2, los 30 años que transcurrieron entre 1490 y 1520 cambiaron el mundo para siempre. Se produjo en aquel momento un cambio planetario más brusco y más intenso que, probablemente, cualquiera de los que se han dado en cualquier otra etapa histórica posterior: el plano se convirtió en globo y la tierra pasó a ser océano. Nacieron así la modernidad y la globalización que acabaron “construyéndonos” a todos.

Ya en aquella etapa histórica se observa un fuerte paralelismo entre las trayectorias históricas de Portugal y de España: dos imperios en la Era de los descubrimientos, que se repartían geográficamente un mundo en crecimiento, que llegaron incluso a compartir corona y posterior decadencia. Este paralelismo continúa en los siglos XIX y XX, como muestran Luís Nuno Rodrigues y Óscar J. Martín García en el capítulo 3. Si bien se dan algunas diferencias determinantes, como los distintos momentos de descolonización –que en el caso de Portugal se completa apenas en la segunda mitad del siglo XX–, ambos países viven, casi simultáneamente, los movimientos liberales, la pérdida de parte de las colonias, períodos dictatoriales, el ostracismo en la comunidad internacional y la vuelta a la comunidad internacional (occidental) de la mano de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea (UE). Y es que la Historia de España y de Portugal en el siglo XX y hasta la actualidad es, en buena medida, el resultado de un entorno que las define; un entorno articulado en torno a la OTAN, a la Comunidad Iberoamericana, a los *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (PALOP) o la *Comunidade de Países de Língua Portuguesa* (CPLP), pero, por encima de todos ellos, a una UE que se convierte en el espacio centrípeto en el que ambos países se (re)configuran política, económica y socialmente (véase el capítulo 4 de Iliana Olivié, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro). De nuevo, se

produce alguna asimetría reseñable, como el hecho de que, si Portugal tiene una fuerte proyección exterior hacia España, no se produce el fenómeno inverso. En cualquier caso, la UE, donde ambos países vuelcan su proyección económica, no agota el papel de estos en la globalización. Los datos del Índice Elcano de Presencia Global muestran también la fuerza de los vínculos históricos forjados 500 años antes, la importancia de la proyección militar coordinada en el marco de la OTAN y la complementariedad de las proyecciones “blandas”, influenciadas por sus respectivas historias coloniales y el mantenimiento, hasta la fecha, de comunidades lingüísticas diferenciadas.

Los réditos iniciales de esta vuelta a la comunidad internacional son innegables, como apuntan Federico Steinberg y José Juan Ruiz en el capítulo 5, pues las condiciones de vida de la mayor parte de las poblaciones española y portuguesa mejoraron sustancialmente en el último cuarto del siglo XX: aumento de la renta per cápita, mejoras en términos de desarrollo humano, y esto en el marco de un proceso de convergencia de renta con las principales locomotoras europeas. Sin embargo, con el cambio de siglo, el proceso de convergencia se trunca, las debilidades de los sistemas productivos portugués y español se hacen más patentes con la Gran Recesión de 2008 y se agravan cuando se suman, más recientemente, los desafíos medioambiental, científico, tecnológico y digital.

Es quizás en el plano militar en el que surgen mayores diferencias entre los dos países. Aunque comparten un marco multilateral común, si la presencia militar española es más amplia en lo geográfico, pero más limitada en volumen y recursos, como describen Félix Arteaga y Pedro Seabra en el capítulo 6, la portuguesa acota en mayor medida sus objetivos y campos de actuación. Por último, en lo que se refiere a la participación de ambos países en la globalización “blanda”, son las diferencias entre España y Portugal las que los asemejan, como muestran Ángel Badillo y Clara Carvalho en el capítulo 7. Está, por una parte, de nuevo, la importancia de la UE para dos países que buscan mostrarse ante la comunidad internacional como un puente entre el norte y las organizaciones regionales actuales del antiguo espacio colonial –CPLP en el caso de Portugal, Comunidad Iberoamericana en el caso de España–. Otra característica común es que para ambos países la proyección exterior “suave” se articula en torno a sus respectivas lenguas.

El análisis contenido en estos capítulos nos permite llegar a cinco conclusiones generales. En primer lugar, podría decirse que la Historia nos llevó a la Geografía. Si los autores de este volumen coral partimos de la Historia, la Política, la Economía, la Sociología, la Cultura, la Tecnología o las Relaciones Internacionales para tratar de explicar cómo España y Portugal se ubican en las distintas etapas del proceso de globalización, en todos nuestros análisis, el punto de llegada ha sido, quizás como para los primeros circunnavegantes, la Geografía. Y es que, la España y el Portugal de los últimos 500 años han sido y son, en gran medida, el resultado de su Historia y de su Geografía, en un proceso simbiótico en el que la Geografía también ha definido la Historia. Por citar solo un ejemplo, el hecho de que Portugal se proyecte hoy en África y España en América Latina es, en parte, el resultado del Tratado de Alcáçovas-Toledo y del Tratado de Tordesillas. Son, además, una Historia y una Geografía –como todas– llenas de accidentes y azar. América es, en cierto modo, un gran accidente geográfico que se interponía en el camino hacia las especias.

En segundo lugar, como señalamos más arriba, la primera circunnavegación transforma el “mundo tierra” en el “mundo mar”, mostrando, una vez más, que son los mares los epicentros de la actividad global: primero el Mediterráneo, para luego pasar al “mediterráneo asiático” en la era de las especias, al que sigue el “mediterráneo atlántico” –que se consolida en una época de ensimismamiento de España y de Portugal–, para luego volver a un “mediterráneo asiático”, o pacífico, con un rol más pasivo de Portugal y España en la globalización.

En tercer lugar, España y Portugal, que se transforman primero en imperios, luego en Estados-nación, y, por último, en Estados miembro, se limitan, por lo general, a coexistir. Esto significa que rara vez entran en conflicto, pero, también, que rara vez cooperan –véase por ejemplo la desconexión entre las redes Camões y Cervantes, que se describe en el capítulo 7–. Dicho de otro modo, en palabras de John Elliott: “En general, Portugal y Castilla tuvieron el acierto de convertir sus dos imperios de ultramar en entidades distintas pero complementarias y no competitivas”. O, más recientemente, cuando se produce una “convergencia” de los dos países, en los albores de las transiciones a la democracia, como señalan Luís Nuno Rodrigues y Óscar J. Martín García.

En cuarto lugar, en su coexistencia, se asemejan. Su trayectoria histórica de los últimos siglos es similar y, vinculado a ello, lo es su ubicación geográfica, explicando ambas cuestiones que sean hoy dos países en la periferia occidental europea que tratan de volver a acercarse al nuevo o a los nuevos centros de poder. Son, pues, también similares sus fortalezas y debilidades, así como los retos que enfrentan, ya entrado el siglo XXI. Estos retos tienen que ver con las dificultades para posicionarse en un mundo cuyo epicentro se ha movido en lo temático y en lo geográfico y en una Europa que tiene cada vez mayores dificultades para converger internamente, como muestran Federico Steinberg y José Juan Ruiz. Podríamos hablar entonces de una convergencia en la divergencia en el seno de Europa y en un sistema global más amplio.

En quinto y último lugar, la globalización se produce en un espacio global –valga la redundancia– que no es neutro ni exógeno. Lo moldean sus coprotagonistas. Si en los siglos XVI y XVII España y Portugal estaban entre los que lideraban ese proceso, ya no lo están en la actual etapa de la globalización, forjada en los años del siglo XX en una etapa histórica en la que los dos países vivían replegados en sus problemas internos.

De estas conclusiones podrían surgir algunas recomendaciones o reflexiones en términos de acción exterior y políticas públicas. La primera es que España y Portugal deben dar respuesta a sus fragilidades particulares en el marco actual de globalización, pero también a las fragilidades del propio proceso de globalización. Entre estas se cuentan la pandemia (con sus derivadas en tecnología, ciencia, multilateralismo o desarrollo), las crisis financieras y económicas internacionales (con implicaciones en resiliencia económica y productiva) y los conflictos internacionales (que estarían reclamando presencia y proyección militar y estratégica más regulares). En segundo lugar, entre los dos países hay más coexistencia o complementariedad que competencia: vuelcan una proyección exterior similar en la UE, son complementarios en América Latina y no son rivales ni en África (donde está más presente Portugal) ni en Asia (donde apenas lo están ninguno de los dos). Siendo así, quizás sería interesante dar un paso más allá de esta mera coexistencia, tratando de identificar mayores oportunidades de cooperación que permitan, por una parte, abordar las debilidades de la globalización que señalamos más arriba, y, por otra, centrarse en las oportunidades sectoriales que se vislumbran en los capítulos de la segunda parte de este libro y que, en definitiva, permitirían aprovechar las circunstancias geográficas, políticas, sociales y económicas en las que se encuentran España y Portugal.

Notas biográficas

John Elliott

Sir John Huxtable Elliott fue un historiador inglés, profesor emérito de Regius en la Universidad de Oxford y miembro honorario de Oriel College, Oxford y Trinity College, Cambridge. Sus trabajos se centraron en la Historia Contemporánea de España, Europa y América.

João Paulo Oliveira e Costa

Profesor Titular de NOVA/FCSH, titular de la Cátedra Unesco “O Património Cultural dos Oceanos”, y miembro del CHAM – Centro de Humanidades, del cual fue director entre 2002 y 2020. Es especialista en Historia de los Descubrimientos y Globalización. Entre sus obras se encuentran *D. Manuel I, um príncipe do Renascimento* (2005); *Henrique, o Infante* (2009); *Mare Nostrum. Em busca de honra e riqueza* (2013); *História da Expansão e do Império Português* (coordinador y coautor) (2014); *Os Descobrimentos Portugueses. O início da globalização* (2018). Tiene en prensa el libro: *Portugal na História. Uma Identidade*.

Juan Marchena Fernández

Doctor en Historia Latinoamericana y Catedrático de Historia de América en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Director del Área de Historia de América y de los programas de Máster y Doctorado. Doctor *honoris causa* por las universidades de Cartagena de Indias, Catamarca, Puno, Trujillo, La Rioja y Universidade Nova de Lisboa. Académico de la Real Academia de la Historia de España y de las de Historia de Ecuador, Bolivia, Colombia y de la Marina de Portugal. Coordinador de la Red Mundial de Universidades Magallánicas. Director de la Revista *Americanía*.

Luís Nuno Rodrigues

Director del Centro de Estudios Internacionales del Iscte. Es doctor en Historia Americana por la Universidad de Wisconsin (Estados Unidos) y profesor del Departamento de Historia del Iscte desde 1999. Fue profesor visitante en la Universidad de Brown y director de la Revista Portuguesa de Ciencias Sociales. Actualmente coordina el doctorado en Estudios Internacionales del Iscte. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre Historia de Portugal e Historia Internacional del siglo XX, entre ellos el libro *Kennedy-Salazar: A Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963* (2002) y la biografía *Spínola* (2010).

Óscar J. Martín García

Investigador del Programa Ramón y Cajal en INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València). En los últimos años se ha centrado en el estudio de la historia internacional y de la diplomacia pública, con especial énfasis en la política exterior de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX. Autor de numerosas publicaciones, su última aportación es la edición (junto a Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla) del libro *Teaching Modernization: Spanish and Latin American Educational Reform in the Cold War* (2021).

Iliana Olivié

Investigadora principal en el Real Instituto Elcano, donde coordina el área de análisis sobre Cooperación Internacional y Desarrollo y el Índice Elcano de Presencia Global. Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, imparte docencia sobre desarrollo económico en programas de posgrado y coordina el Máster Oficial en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo (conjunto con la Universidad Politécnica de Madrid). Es vocal experta del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación) y presidenta de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

Manuel Gracia Santos

Investigador en el Real Instituto Elcano en el proyecto Índice Elcano de Presencia Global. Doctor en Economía Internacional y Máster en Economía Internacional y Desarrollo. Es profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, impartiendo docencia en grado y posgrado en asignaturas como Economía Mundial, Economía Internacional o Macroeconomía Aplicada. Es también investigador adscrito al Instituto Complutense de Estudios Internacionales en el área de Estructuras y Dinámicas Europeas.

Ines M Ribeiro

Investigadora y gestora de proyectos del Centro de Estudios Internacionales del Iscte. Colabora con la Dirección General de Política de Defensa Nacional como investigadora. Doctorado en Historia, Seguridad y Estudios de Defensa sobre el papel de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis (Iscte). Máster en Estudios Políticos y Administrativos Europeos en el Colegio de Europa (Brujas) y estudios de postgrado en Estudios Clásicos (Universidad de Lisboa).

Federico Steinberg

Investigador principal del Real Instituto Elcano, Profesor Titular del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid, Asesor Especial del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, y Miembro del Consejo Asesor de la Vicepresidenta del gobierno. Es Doctor de Economía por la UAM, Máster en Economía Política Internacional por la London School of Economics y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia.

José Juan Ruiz

Presidente del Real Instituto Elcano, con experiencia en organismos internacionales, europeos y globales, pertenece al cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado y al Consejo Asesor de Asuntos Económicos de la Vicepresidenta del gobierno. Ha trabajado en el Ministerio de Economía, fue economista jefe de Argentaria, AFI y Banco Santander en América Latina, y economista jefe y director del Departamento de Investigación del BID.

Pedro Seabra

Doctor en Ciencias Políticas, especializado en Relaciones Internacionales, por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa (ICS, ULisboa). Actualmente es investigador del Centro de Estudios Internacionales del Iscte, profesor adjunto visitante en Iscte y asesor del Instituto de Defensa Nacional (IDN). Sus intereses de investigación se centran en las relaciones internacionales, seguridad internacional, dinámicas regionales del Atlántico Sur y formación de seguridad en África.

Félix Arteaga

Doctor en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), oficial de la Escala Superior de las Fuerzas Armadas (retirado) y diplomado en Gestión de la Seguridad Nacional por la National Defense University de Washington. Actualmente es investigador principal de Seguridad y Defensa en el Real Instituto Elcano. Desarrolla los aspectos geopolíticos de las relaciones y políticas industriales, tecnológicas, de defensa y ciberseguridad de la Unión Europea y España.

Ángel Badillo

Investigador principal del Real Instituto Elcano y Profesor Titular del Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Ha impartido docencia en programas de numerosos programas de postgrado de España y otros países y ha trabajado como consultor en cultura y comunicación de instituciones públicas y empresas privadas. Como investigador del Real Instituto Elcano ha publicado numerosos trabajos acerca de la lengua y la cultura en la proyección exterior de los países y ha colaborado de manera continuada en el diseño y elaboración del Índice Elcano de Presencia Global.

Clara Carvalho

Doctora en Antropología y profesora asociada del Departamento de Antropología del Iscte. Fue presidenta de AEGIS (Grupo África-Europa de Estudios Interdisciplinarios) (2015-2019) y directora del Centro de Estudios Africanos/Centro de Estudios Internacionales del Iscte (2007-2016). Su investigación se centra en África Occidental, en particular en Guinea-Bissau, en proyectos sobre género, políticas de desarrollo, prácticas terapéuticas y MGF. Editora de la revista *Cadernos de Estudos Africanos*.



Firma del Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas (12/VI/1985), Palacio Real de Madrid. Imagen proporcionada por la Oficina del Parlamento Europeo en Madrid

Lista de siglas

Sigla	Significado
ACE	Acción Cultural Española
AEA	Ataque electrónico aerotransportado
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASALE	Asociación de Academias de la Lengua Española
BCE	Banco Central Europeo
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAI	<i>Comprehensive Agreement on Investment</i>
CDD	Cooperación en materia de Defensa
CEDN	Concepto Estratégico de Defensa Nacional
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Centro de Estudios Internacionales
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEMGFA	Jefe de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas
CPLP	<i>Comunidade dos Países de Língua Portuguesa</i>
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
DDN	Directiva Nacional de Defensa
DGRC, DGRCC	Dirección General de Relaciones Culturales (y científicas)
EEUU	Estados Unidos
EUNIC	<i>European Network of National Institutes of Culture</i>
EUTM MALI	Misión militar de adiestramiento en Malí
EUTM RCA	Misión militar de adiestramiento en la República Centroafricana

FED	Fondo Europeo de Defensa
FMI	Fondo Monetario Internacional
FND	Fuerzas nacionales desplegadas
FPAS	Fuerzas de defensa permanente en acción soberana
FRI	Fuerzas de reacción inmediata
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GNR	Guardia Nacional Republicana
I+D	Investigación y Desarrollo
IEPG	Índice Elcano de Presencia Global
IPAD	<i>Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento</i>
ISTAR	Vigilancia, reconocimiento y adquisición de blancos
JRCE	Junta de Relaciones Culturales
LPM	Ley de Programación Militar
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUSCA	Misión multidimensional integrada de estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
NGEU	Fondo <i>Next Generation EU</i>
NPO	Buques de patrulla oceánica
NRF	Fuerza de Respuesta de la OTAN
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEACP	Organización de Estados de África, Caribe y Pacífico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIF	<i>Organisation Internationale de la Francophonie</i>
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Turismo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORCE	Oficina de Relaciones Culturales Españolas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PALOP	<i>Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa</i>
PESCO	Cooperación Estructurada Permanente
PIB	Producto Interior Bruto
PMC	Presencias Marítimas Coordinadas
PSCD	Política Común de Seguridad y Defensa
PTF	Productividad Total de los Factores
RDP	<i>Rádiodifusão Portuguesa</i>
RFA	República Federal de Alemania
RIE	Real Instituto Elcano
RPAS	Vehículos aéreos no tripulados
RRII	Relaciones internacionales
RTP	<i>Rádio e Televisão de Portugal</i>
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEPIE	Servicio Español para Internacionalización de la Educación
SIELE	Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española
UA	Unión Africana

UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNAVEM II	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola II
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UpM	Unión por el Mediterráneo
VJTF 16	Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad
ZEE	Zona Económica Exclusiva

