



P. Cuesta

## La nueva **política exterior** de Portugal: **¿Lisboa se aleja de Madrid?**

*La **política exterior lusa** ha cambiado **sensiblemente** tras la crisis económica de 2008 y, en particular, **tras la llegada del socialista António Costa al Gobierno** en 2015, y **tiene continuidad** hasta el presente **tras revalidar su victoria electoral** en 2019.*

**S**e está produciendo la paradoja de que Portugal, que nunca fue tan europeo como hoy día, busca ahora en otros espacios geográficos el desarrollo de sus propios intereses porque vincula un sentimiento de vulnerabilidad a la pertenencia a la Unión Europea (UE). El tema resulta relevante, en primer lugar, porque Portugal ocupará la presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer trimestre de 2021. Tras casi 35 años de pertenencia a la UE, Portugal vuelve a considerarse, como ocurrió en un pasado no tan

**ÁNGEL RIVERO**  
Universidad Autónoma  
de Madrid

lejano, un país primordialmente atlántico y secundariamente europeo “continental”. En segundo lugar, este cambio de la política exterior portuguesa tiene consecuencias para España, porque señala el final de una época dirigida a la articulación de una política europea común de los dos países, y esto ocurre justo en el momento en que sus economías se encuentran más imbricadas y cuando mayores son sus intercambios de todo tipo. En suma, que nunca Portugal, España y Europa estuvieron tan unidos y, sin embargo, la política exterior del Gobierno luso reclama tomar distancia.

\*\*\*

Al inicio del mes de febrero de este año, el alcalde de Oporto, el independiente Rui Moreira, declaró durante el Cities Forum 2020 que se celebraba en su ciudad, que pasado el tiempo de la desconfianza entre Portugal y España, los dos países debían colaborar de forma más estrecha mediante una integración que denominó “Iberolux”, remediando al Benelux de los Países Bajos. La intención del alcalde era buena y buscaba brindar hospitalidad a los españoles que inundan Oporto, pero la denominación resultó poco afortunada porque la coletilla “lux” sonaba a Luxemburgo, país que no formaría parte de lo propuesto; además la desenfadada ocurrencia, aunque plena de bonhomía, ignoraba que la cercanía e intensa relación entre los dos países no necesariamente camina hoy día hacia la integración.

**La relación tradicional de ignorancia mutua cambió radicalmente con la entrada simultánea en lo que es la Unión Europea. A partir de enero de 1986, Portugal y España pasaron a estar unidos en un mismo proyecto económico y político**

En la relación de Portugal y España un tópico que se resiste a desaparecer es el de que se trata de dos países que, encerrados en un mismo espacio geográfico, la península ibérica, viven de espaldas, esto es, con ignorancia el uno del otro. Sí, están juntos y de hecho Portugal no tiene más vecino que España, pero cada cual va a lo suyo. Ciertamente, como en casi todos los estereotipos, hay algo de verdad en esta convencional imagen: durante el tiempo de las dictaduras de Salazar y Franco ambos países llegaron al acuerdo de vivir uno al margen del otro, salvo en puntuales ocasiones en las que su soledad los llevó a apoyarse mutuamente en las organizaciones internacionales. Pero fuera de ese lapso de tiempo, breve para la larga historia de los dos países, la relación tradicional entre ambos no fue la de mirar cada uno en direcciones opuestas, ni la de mirarse de reojo, sino la de mirarse de frente, la de enfrentarse. De ahí que la frontera entre los dos países no esté definida por los accidentes naturales, sino que es resultado de la confrontación histórica entre los dos países, como atestiguan los restos de castillos, fortalezas, fuertes y baluartes que jalonan la línea de separación entre ambos<sup>1</sup>.

Este enfrentamiento ha quedado en buena medida olvidado, particularmente de parte de España, después de más de doscientos años sin conflictos bélicos entre los dos vecinos. Quizás sea algo distinto el caso portugués, donde el conflicto con Castilla/España forma parte constitutiva de su narración de identidad nacional. En cualquier caso, el hecho mismo de la relación no conflictiva de los dos últimos siglos puede entenderse como el resultado final de una querrela zanjada mediante un *modus vivendi* que permitió que

cada país, salvo incidentes puntuales, pudiera hacer su vida con perfecta ignorancia de su vecino<sup>2</sup>.

Sin embargo, esta relación tradicional de ignorancia mutua cambió radicalmente con la entrada simultánea de los dos países en lo que es la Unión Europea. A partir de enero de 1986 ambos pasaron a estar unidos en un mismo proyecto económico y político, cosa prácticamente inédita en su historia varias veces centenaria, y esto produjo efectos insospechados, particularmente el de la imbricación de sus economías. La lógica de la geografía, que empuja al intercambio entre ambas naciones, venció a la lógica de la soberanía nacional y fomentó un entendimiento y una cooperación constantes, hasta el punto de que en el período 2000-2005 España dejó de percibirse como una amenaza y pasó a ser la principal prioridad de la política exterior portuguesa. Así, sobre todo, con Durao Barroso como primer ministro luso, cuya extraordinaria relación con José María Aznar, entonces presidente del Gobierno español, marcó la edad de oro de las relaciones peninsulares; otro tanto ocurrió, aunque de manera más atenuada, por la vocación del primer ministro portugués José Sócrates, ahora con José Luis Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno de España. Este último, como señalaré más adelante, tuvo un protagonismo indudable en el fin de este período.

**España dejó de percibirse como amenaza y pasó a ser la principal prioridad de la política exterior portuguesa entre 2000 y 2005. La extraordinaria relación de Durao Barroso con José María Aznar marcó la edad de oro de las relaciones peninsulares**

Esta situación de cooperación peninsular, se mostró, al menos en el terreno discursivo, efímera, pues la crisis de 2008 vino a trastocarla por completo: a partir de este hecho, la percepción portuguesa cambió hasta considerar que la vinculación de Portugal con España resultaba excesiva, y entrañaba una vulnerabilidad penosa, de modo que si antes la palabra de orden era convergencia, ahora se trataba de alejarse de una relación que se sentía peligrosa<sup>3</sup>. Así pues, el entusiasmo por la cooperación manifestado por Portugal vino seguido de la decepción y el alejamiento. Ciertamente, es esencial reseñar que este alejamiento queda relativizado por el hecho mismo de que ni Portugal ni España se han movido físicamente de la península ibérica, aunque Portugal parece mirar nuevamente hacia el ocaso<sup>4</sup> y se imagina en medio del Atlántico; ni tampoco, y esto es crucial, de su pertenencia a la Unión Europea. Pese a que Portugal ha movilizado un cierto rencor antieuropeo, o mejor, antialemán, y que el antiespañolismo tradicional de país ha reverdecido, salir de la UE no es una opción que baraje. Es decir, que la situación de deterioro de la percepción portuguesa en relación a España en modo alguno revirtió al tiempo previo de la incorporación de ambos países a la UE: hay una nostalgia atlántica y una aceptación fatalista de la pertenencia a Europa, pero no se baraja una opción de salida.

Vale la pena recordar que el tránsito desde el atlantismo salazarista al europeísmo no fue un proceso guiado por la convicción sino por la oportunidad. Como señalan Portas y Pureza, “la relación de Portugal con Europa, lejos de ser una historia de amor, fue un matrimonio de interés que se produjo tras un divorcio tardío y mal resuelto con las colo-

nias”. Al describir la política exterior de António de Oliveira Salazar nos explican que este acercamiento a Europa se diseñó desde el Atlántico, y que no hubo en ello “un gramo de idea europea. Portugal es atlántico y africano. Europeo lo es de prestado, quien se equivoca es la geografía”<sup>5</sup>. La tensión entre atlantistas y europeístas es consustancial al proceso de democratización de Portugal en los años 70 y, para los autores, la entrada en lo que hoy es la UE fue un acto de la Guerra Fría, de anti-comunismo. Sobre la esperanza europea y su frustración véanse las pp. 123-131, donde se explica cómo la idea de que Portugal se había transformado en un “país europeo como los demás” carecía de todo sustento desde ya los años finales del siglo XX. El atlantismo es, en definitiva, eso sostienen, sinónimo de conservadurismo y la izquierda portuguesa debería buscar la construcción de una nueva Europa libre de tutelas imperiales. Obsérvese que todo esto se escribió antes de la crisis de 2008, que fue devastadora en Portugal y que ha hecho que el nacionalismo de izquierda y de derecha, tradicionales en el país, hayan

vuelto con fuerza inusitada. A su vez, este nacionalismo acompañado de atlantismo no solo ha vuelto en la derecha sino, como mostraré en seguida, a la izquierda.

Muestra de esta renovada fe atlantista portuguesa puede verse, entre otros muchos libros, en la obra de Bernardo Pires de Lima, *Portugal e o Atlântico*, donde se hace un desmentido de que el siglo XXI sea “el siglo del Pacífico”, se descarta la decadencia de Occidente y se nos anuncia la buena nueva de una “ascensión silenciosa del Atlántico” preñada de oportunidades para Portugal. El libro comienza recordando que en los últimos quinientos años hubo tres grandes cambios tectónicos en el poder. El primero, “la llegada de Vasco da Gama a la India, inició la emergencia de Occidente a escala global. El dominio marítimo portugués fue seguido fortuitamente por otras potencias occidentales, como Holanda, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos de América”<sup>6</sup>. No deja de resultar curioso que el descubrimiento de América y su conquista no sean siquiera mencionados en la historia de la globalización de Occidente. Los otros dos grandes cambios son la emergencia de los Estados Unidos como potencia global en el último cuarto del siglo XIX; y la emergencia del resto del mundo a la escena internacional tras la caída del muro de Berlín.



Resulta elocuente y preocupante el texto del embajador Sanchez da Costa Pereira, representante permanente ante la OTAN, para quien Portugal es un país europeo pero “no continental”. Afirmación geográfica y demográficamente llamativa

## La política exterior portuguesa ha pasado de las tres prioridades señaladas por José Sócrates cuando fue primer ministro ("España, España, España") a una invisibilidad casi total de su vecina

Es en este contexto último donde se sitúa la discusión sobre el renacimiento de la Gran Asia para, a continuación, anunciar la "ascensión silenciosa del Atlántico". Con este marco se dirige Pires de Lima al examen de Portugal y nos dice cosas que suenan a un tiempo anterior y que se escuchan mucho hoy en Portugal: "Portugal es un país periférico en Europa pero central en el Atlántico"; "la caída del último de los imperios portugueses y la imprescindible europeización de la política exterior portuguesa alejaron la centralidad de la naturaleza atlántica de la jerarquía de intereses nacionales, aunque era el vector de independencia y seguridad de Portugal"<sup>7</sup>. Se cura en salud Pires de Lima al rogamnos que no se vea su propuesta como aversión a la UE ni como "un regreso a la mitología del imperio". Si suena a melodía ya escuchada es porque muchos factores, como la excesiva dependencia de España, hacen que Portugal pueda y deba redimensionar su poder "potenciando su posición geográfica y su política exterior" en relación al Atlántico. Para ello sugiere que "Portugal sea un *pivot* entre el Atlántico Norte y el Atlántico Sur; y un *hub* económico entre Europa y la cuenca atlántica"<sup>8</sup>. En relación a lo primero propone, por ejemplo, la creación de la "Universidad Transatlántica, con sede en las Azores o en Madeira y polos de investigación en América del Norte, América Central y América del Sur, en el África occidental y en Europa, capaz de atraer a las



élites científicas y tecnológicas en las principales áreas de la economía y del pensamiento atlántico, así como de la salud, la biología, la ingeniería, la arquitectura, la agricultura, el mar, los recursos energéticos, la defensa, la geopolítica, el deporte, las telecomunicaciones y el ciberespacio"<sup>9</sup>. En relación a lo segundo, entre otras muchas ideas, la creación de un gran puerto de aguas profundas, en la isla Tercera de las Azores, que compensara el declive estratégico de la Base de Lajes para los Estados Unidos<sup>10</sup>. La propuesta atlantista de Pires de Lima sigue sonando, pese al descargo del autor, a *saudosismo* frente a un *fado* que se muestra trágico.

Un punto de vista de parecidas nostalgias atlantistas puede verse en la obra un poco anterior de Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*: "por pura geografía, la política exterior portuguesa se basó siempre en un equilibrio entre la tierra y el mar, es decir, entre Europa y el Atlántico. El continente europeo es el espacio de localización del país, en concreto en su extremo occidental. El Océano



Atlántico es su segunda frontera y la compensación venida del mar, que atenúa la presión terrestre”<sup>11</sup>. Por “presión terrestre” ha de entenderse España, que siempre es un peligro, en la percepción de este autor, sea por sus ambiciones anexionistas o hegemónicas, por su amenaza conquistadora o por su aproximación asimétrica<sup>12</sup>.

Bajo su punto de vista, Portugal vive hoy sujeto a dos hegemonías en tensión, la de Europa, que identifica con Alemania, y la de los Estados Unidos de América, que encabeza el mundo atlántico. En esta perspectiva, la relación de Portugal con Europa se ha vuelto un problema de política interior porque ha expuesto al país a períodos de recesión económica generalizada. Sostiene Moreira de Sá que al no haberse trabajado suficientemente los lazos atlánticos, el país ha limitado el número de “alternativas compensatorias” que hubieran podido evitar esta situación. Añade que los tres pilares de la política exterior portuguesa (Europa, Alianza Atlántica y Países de Lengua Portuguesa) encuentran su encarnadura institucional en la Unión Europea (UE), en la OTAN y en la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Oficial Portuguesa), pero sugiere que la dimen-



**A las líneas tradicionales de la política exterior portuguesa (Europa, Atlántico y mundo portugués) se añaden las comunidades de emigrantes portugueses, la internacionalización de la economía y la promoción del multilateralismo**

sión atlántica ha de ser reforzada, con vistas a la “supervivencia del país”, de modo que se convierta en un complemento necesario, que no sustituto, de la integración europea. Es decir, que no hay alternativa a Europa, pero el Atlántico debe volver a ser el pilar que sostenga la independencia de Portugal.

En este cuadro, el alejamiento de España se impone, así Moreira de Sá sostiene que la relación debe ser reevaluada y hacerse menos dependiente y subordinada. Sitúa el inicio del acercamiento de Portugal a España en el inicio de los años 90, con el final de la Guerra Fría, y coloca su zénit en 2004, donde la ampliación de la UE sirvió para aglutinar la postura europea de ambos países. Valora negativamente este proceso como una “continentalización” de Portugal que redundó en su marginalización dentro de una “alianza ibérica”. Deplora que el XVII Gobierno constitucional declarara que España era la triple prioridad de la política exterior portuguesa y apunta a que “en el contexto del Atlántico se asiste, durante los gobiernos de José María Aznar, a una convergencia española con los Estados Unidos, que arrebató a Portugal su elemento distintivo”<sup>13</sup>, cosa que no le gusta nada. Recuérdese que lí-

neas arriba señalé que ese momento fue la edad dorada de las relaciones peninsulares. Se le hace crucial a Moreira de Sá que Portugal se aleje de España para disipar la percepción exterior, sobre todo en Washington, de un bloque ibérico, que redundaría en la desvalorización de Lisboa frente al crecimiento de Madrid<sup>14</sup>.

Así pues, nos dice que “ha llegado la hora de que Portugal proceda a una reevaluación del peso que atribuye a España en su política europea”. Pero esta necesidad perentoria de alejamiento no necesita ser forzada porque, parece que afortunadamente, ya en 2011, la “alianza luso-española tuvo un momento de ruptura (...) aunque esta vez fue España la que se desmarcó de Portugal, procurando huir del riesgo de contagio de un Estado portugués que comenzaba entonces a ser intervenido mediante un plan de asistencia económica, cuando el primer ministro José Luis Zapatero (sic) llegó al punto de cancelar las cumbres ibéricas para no aparecer *en la fotografía* al lado de su homólogo José Sócrates. Madrid se aleja ante la perspectiva de ser asociado con un Estado incumplidor, mostrándose de esta manera como un *socio poco fiable* (subrayado mío, Á.R.)”<sup>15</sup>. En suma, que España se había vuelto un instrumento de dependencia económica en relación a Europa y un obstáculo para la política atlántica de Portugal, de modo que la grosería de Zapatero no hizo sino poner punto final a una breve fase de cooperación peninsular que Portugal hoy rechaza.

**El 75% de las exportaciones portuguesas van a la Unión Europea; España es el principal destino exportador de Portugal, al que vende más que a China, Estados Unidos y Brasil juntos**

No deja de resultar interesante atender a lo que ha sucedido en los cuatro o cinco años desde que se publicaron los dos libros que acabo de reseñar. En primer lugar, el proyecto de un tratado de libre comercio de Europa con los Estados Unidos (TTIP) fracasó y la negociación quedó interrumpida en 2016. Ese mismo año se convocó un referéndum en el Reino Unido sobre la salida de este país de la UE, ganado por los partidarios de la salida, el Brexit, en curso de realización definitiva hoy día. La presidencia de Donald Trump iniciada en enero de 2017 ha supuesto un cambio en la relación de los EE.UU. con sus aliados europeos y ha puesto en cuestión la continuidad misma de la OTAN. Es decir, que el universo atlántico está sujeto a una gran incertidumbre. Si añadimos a todo esto el cambio sobrevenido en la Comunidad de Países de Lengua Oficial Portuguesa (CPLP) con la entrada de Guinea Ecuatorial, que Portugal rechazaba, pues convertía esta institución en un club de productores de petróleo, algo que iba contra el proyecto original portugués, tenemos que la “centralidad atlántica” de Portugal está menguando y que más bien asistimos a una “continentalización” negativa del país. En suma, que la opción “compensatoria atlántica” no ha dejado de ensombrecerse desde entonces.

Es por ello que resulta altamente elocuente, y preocupante, el texto del embajador Pedro Sanchez da Costa Pereira, actual representante permanente de Portugal ante la OTAN y, hasta noviembre de 2019, director general de política exterior de Portugal<sup>16</sup>. El texto lleva por título “A Política Externa Portuguesa”<sup>17</sup> (La política exterior de Portugal). Se trata de un documento que fue producido durante el primer gobierno de António Costa y fue publi-

Si el inicio del siglo XXI contempló un acercamiento inédito de Portugal y España, pasada su primera década parece que Portugal se dirige a su posición habitual: el desapego frente a España, que forma parte de su desapego frente al mundo continental europeo

cado en el portal diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores luso (Negócios Extranjeiros) el 24 de septiembre de 2018. El documento sigue siendo accesible a día de hoy. Como se señala en su encabezamiento, se trata de una síntesis de “las líneas maestras de la política exterior definidas por el actual gobierno”. António Costa, vale la pena recordarlo, revalidó su gobierno en las elecciones de 2019. Es decir, que se trata de un documento oficial que tiene un valor sobresaliente como definitorio de la política del país.

Pereira principia por recordarnos que las tres prioridades de la política exterior portuguesa han sido en las últimas décadas, tal como

ya he señalado, Europa, el Atlántico y el mundo portugués, pero que a ellas hay que añadir ahora la atención a las comunidades portuguesas en el exterior, la internacionalización de la economía y el multilateralismo.

En una retórica que entronca con los principios de la ya mencionada política exterior portuguesa desde 1926 hasta 1974, la europeidad de Portugal se relativiza. Así, Pereira nos explica que Portugal es un país europeo, pero “no continental”. Es decir, este responsable político va mucho más lejos de lo que sugerían los ya mencionados Pires de Lima o Moreira de Sá. Afirmación, esta, geográfica y demográficamente sorprendente, por-

que la inmensa mayoría del territorio portugués está en Europa continental y allí se encuentra también la inmensa mayoría de su población. Puesto que ni la geografía ni la demografía sustentan la afirmación del embajador, cabe especular que se refiere a una percepción filosófica o identitaria, que vendría corroborada por la seguida afirmación de que Portugal es un país esencialmente atlántico (recuérdense los versos de Pessoa, “Mar Português” referidos al Océano Atlántico<sup>18</sup>). Esta manifestación del atlantismo portugués es precisada con la observación de que Portugal es un “país central atlántico” y, al parecer, meramente “periférico en Europa”.

Para demostrar la filosofía geográfica que intenta establecer, Pereira remata sus afirmaciones con un ejemplo que se le hace definitivo: “la capital más próxima a Lisboa es Rabat y no una capital europea”. Si las anteriores afirmaciones podían entenderse difícilmente mediante una forzada hermenéutica filosófica, esta otra afirmación es sencillamente falsa desde cualquier punto de vista. En línea recta Rabat está a algo más de 560 kilómetros de Lisboa; Madrid, está a poco más de 500 kilómetros. Es decir, hay 60 kilómetros menos entre Madrid y Lisboa que entre Rabat y Lisboa. Si el trayecto quiere hacerse en coche, entonces para llegar a Rabat desde Lisboa serían casi 880 kilómetros mientras que Madrid está a 626; si quisiera irse en avión, Lisboa y Madrid están a poco más de una hora con múltiples vuelos mientras que para volar a Rabat desde Lisboa resulta harto complicado. ¿Cómo puede explicarse esta afirmación sorprendente? Creo que no vale la pena especular sobre el particular y la única respuesta corresponde al autor del texto. Pero el documento, ha de recordarse, no es el ensayo más o menos inspirado de un arbitrista sino el docu-



mento fundamental de los lineamientos de la actual política exterior portuguesa.

Por ello, sí creo significativo destacar el hecho de que la política exterior portuguesa haya pasado de las tres prioridades señaladas por José Sócrates cuando fue primer ministro (“España, España, España”<sup>19</sup>) a una invisibilidad casi total de su vecina. De hecho, España es mencionada una sola vez en el documento de Pereira y lo es como amenaza a su existencia como nación soberana, lo que “obligó” a Portugal a buscar un espacio propio “fuera del continente europeo”.

Es decir, estas afirmaciones sorprendentes de Pereira muestran que la fe europeísta de Portugal se ha debilitado y que Europa ha pasado de ser solución para los dilemas de un Portugal poscolonial a convertirse en amenaza. En suma, que Portugal parece buscar su futuro, al menos parcialmente, fuera de un ámbito europeo en el que ya no se siente seguro.

Es por ello que cuando aborda los desafíos a los que se enfrenta Portugal, Europa ocupa el primer lugar y la pertenencia a la UE es asociada a la idea de vulnerabilidad y trauma. Esta vulnerabilidad, de acuerdo con Pereira, puede contrarrestarse mediante la posición estratégica de Portugal en el Atlántico, la ya mentada “centralidad atlántica de Portugal”. Hace valer Pereira los lazos históricos de su país con el Reino Unido y los Estados Unidos y se enfatiza mucho la centralidad atlántica de Portugal, “lo que justifica la prosecución de un verdadero eje estratégico de actuación”. Pero a nadie se le escapa que esa centralidad estratégica ha quedado relativizada por la importancia menguante del Atlántico; por el distanciamiento de la actual adminis-



tración de los Estados Unidos respecto a la OTAN; y, desde luego, por la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el “Brexit”, que constituye sin duda una mala noticia para un atlantismo tradicional portugués que buscaba hacer compatible la vieja alianza inglesa con la leal pertenencia a la Unión Europea, cosa que no parece obvia a día de hoy. Ha de notarse que esta salida del Reino Unido deja huérfano a Portugal del pilar central y más que centenario de su política exterior, “la alianza inglesa”. Casi por primera vez en su historia está en una alianza en la que los británicos ya no están. Es decir, si la salida a la “vulnerabilidad europea” de Portugal es el Atlántico, podemos encontrarnos con una política basada en los deseos píos con ignorancia de las realidades.

Más original, aunque igualmente arriesgada, resulta la apuesta portuguesa por reforzar la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Oficial Portuguesa), una asociación que persigue fines muy ambiciosos en el terreno de la seguridad, la economía, la integración y la movili-

dad de personas y capitales<sup>20</sup>. Desde luego resulta a priori difícil de anticipar cómo podrá conciliar Portugal sus compromisos con la Unión Europea y el tipo de políticas que propicia en la CPLP, porque muchas de estas últimas resultan contradictorias con las primeras. Particularmente en lo tocante al respeto de los derechos humanos y a la democracia, pero también en cualquiera de los otros rubros, porque sencillamente interfieren con la pertenencia a la UE. Por no mencionar la volatilidad política de los países que la integran, que hace que cualquier proyecto verdaderamente dirigido a crear una comunidad se deba tomar con cierto escepticismo<sup>21</sup>.

Para hacer frente a esta sentida situación de vulnerabilidad en la que se encuentra Portugal, las líneas generales de la política exterior portuguesa han añadido a las tres tradicionales (Europa, Atlántico y mundo portugués) la puesta en valor de las comunidades de emigrantes portugueses en el mundo (unos 5 millones frente a los 10 que habitan en el Portugal “continental”), la internacionalización de la economía (diversificar sus socios comerciales para minimizar los riesgos en tiempos de crisis) y la promoción del multilateralismo como instrumento para dar voz a un país pequeño/medio como Portugal.

En relación a lo primero, no deja de resultar sorprendente que el Instituto Camões, dedicado a la promoción de la lengua portuguesa en el mundo y dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, se ocupe ahora también de la cooperación internacional, con el objetivo de maximizar el *soft-power* portugués. Este poder de influencia también se busca a través de la potenciación política, cultural y económica de las nutridas comunidades portuguesas

dispersas por el mundo. Sin embargo, las dinámicas de un instituto dedicado a lengua y la literatura parecen poco propicias para integrar de manera eficaz la cooperación internacional y controvertida la idea de que los emigrantes portugueses puedan ser un instrumento de acción exterior.

En relación a la presentación de datos del segundo rubro, la internacionalización de la economía, Pereira vuelve a sorprendernos con afirmaciones chocantes como: “Portugal se internacionaliza cada vez más. Las exportaciones portuguesas, que representaban el 27% del PIB en 2005, representan hoy el 43% (2017). En los primeros 15 mercados de exportación se cuentan, al margen de algunos socios de la Unión Europea, los Estados Unidos, Angola o Brasil, China, Marruecos y Suiza. Portugal alcanzó recientemente un equilibrio reseñable en su balanza comercial y una notable diversificación de socios”. La verdad que no se menciona es que el 75 o quizás el 80% de las exportaciones portuguesas van a la Unión Europea; España es el principal destino exportador de Portugal, al que vende más que a China, Estados Unidos y Brasil juntos; y que el peso de las exportaciones portuguesas al conjunto de los países del CPLP es prácticamente insignificante<sup>22</sup>. Lo de colocar a Marruecos en la lista de principales socios económicos de Portugal resulta inexplicable, salvo que efectivamente se desee que Lisboa esté más cerca de Rabat.

**Nunca estuvieron tan imbricadas las economías de Portugal y España como hoy día; y nunca como hoy día Portugal estuvo tan integrado en la vida europea. Mientras Portugal sea miembro de la UE estos lazos no dejarán de crecer**

Por último, el documento conecta la promoción del multilateralismo con la llegada de varios portugueses a posiciones importantes en instituciones internacionales: António Guterres, secretario general de la ONU; António Vitorino, director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entendidos como éxitos evidentes de la diplomacia portuguesa. Con ser triunfos indudables, estos nombramientos, que visibilizan y prestigian a Portugal, su vinculación con la resolución de los desafíos externos que enfrenta Portugal parece menos obvia. ¿Anteriores secretarios de la ONU tuvieron un impacto positivo sobre la política exterior de sus países? Parece que no. Al contrario, en algunos casos la secretaría general tuvo un impacto en la política interna del país del secretario.

En suma, si el inicio del siglo XXI contempló un acercamiento inédito de Portugal y España, pasada su primera década parece que Portugal se dirige a su posición habitual: el desapego frente a España, que forma parte de su desapego frente al mundo continental europeo<sup>23</sup>. Sin embargo, más allá de la retórica que he analizado en el discurso de Pereira, en el que se afirma la vieja vocación atlántica portuguesa, resulta evidente que hay realidades que el Portugal de hoy no

puede orillar. La primera y más evidente es que nunca estuvieron tan imbricadas las economías de Portugal y España como hoy día; y que nunca como hoy día Portugal estuvo integrado en la vida europea. La segunda, que mientras Portugal sea miembro de la UE estos lazos no dejarán de crecer y no por el impulso de los gobiernos, que también, sino por la naturaleza de las cosas. Por tanto, aunque Lisboa quiera alejarse de Madrid, hay realidades tozudas que no pueden ignorarse y una de ellas es que mientras los dos países estén en la UE, la distancia entre las dos capitales siempre será más corta que la de Lisboa con cualquier otra capital del mundo. ■

## NOTAS

- <sup>1</sup> Me he ocupado de la cuestión de la frontera hispano-portuguesa en **Ángel Rivero**: "Portugueses y españoles: entre lo rayano y lo fronterizo", en **Fernando Quiles et al.** (coords): *La Sevilla Lusa. La presencia portuguesa en el Reino de Sevilla durante el Barroco*, Sevilla, CIDEHUS, 2018, pp. 20-31. Vid. <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/5994/angelrivero.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- <sup>2</sup> Sobre las peculiaridades de las relaciones entre ambos países puede verse **Ángel Rivero**, "España, Portugal y los falsos amigos", *Relaciones Internacionales*, 13, 2010. Accesible en [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678166/RI\\_13\\_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678166/RI_13_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- <sup>3</sup> Me he ocupado de la historia de estas relaciones en **Ángel Rivero**, "Portugal: socio estratégico de España", *Real Instituto Elcano*, Estrategia Exterior Española, 6/2014, en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/eee6-2014-rivero-portugal-socio-estrategico-de-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/eee6-2014-rivero-portugal-socio-estrategico-de-espana)

## PALABRAS CLAVE

Portugal ● Política exterior ● António Costa ● España  
 ● Unión Europea ● Península ibérica ● Atlantismo  
 ● Europeísmo ● Nacionalismo ● Multilateralismo

- y de la crisis operada en las mismas a partir de 2008 en **Ángel Rivero**, "Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones peninsulares", *Real Instituto Elcano*, ARI 23/2017, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/ari47-2017-rivero-portugal-espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari47-2017-rivero-portugal-espana-efectos-crisis-relaciones-institucionales)
- 4 Recuérdense las palabras de **Miguel de Unamuno**: "Representáme Portugal como una hermosa y dulce muchacha campesina que de espaldas a Europa, sentada a orillas del mar, con los descalzos pies en el borde mismo donde la espuma de las gemebundas olas se los baña, los codos hincados en las rodillas y la cara entre las manos, mira cómo el sol se pone en las aguas infinitas", en *Por tierras de Portugal y de España*. Alianza, Madrid, 2014, edición de Ángel Rivero, p. 7.
- 5 **Miguel Portas** y **José Manuel Pureza**, "Do Atlantismo ao Europeísmo de Esquerda" en Francisco Louça y Ana Drago, *Ensaio Geral: Passado e Futuro do 25 de Abril*, Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 111 y 113 respectivamente.
- 6 **Bernardo Pires de Lima**, *Portugal e o Atlântico*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.
- 7 Ibid. p. 77.
- 8 Ibid. p. 79.
- 9 Ibid. p. 91.
- 10 Ibid. p. 103.
- 11 **Tiago Moreira de Sá**, *Politica Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- 12 Ibid. pp.37-38. La obsesión de Moreira de Sá con el peligro español roza la paranoia desde la página 37 hasta la 49, y en realidad hasta el final de la obra. Los interesados en el tema deben echar un vistazo a la nota 12, p. 42 realmente divertida.
- 13 Ibid. p. 76.
- 14 Ibid. pp.78, 80-81.
- 15 Ibid. p. 77.
- 16 Sobre las funciones del director general de política exterior consúltense el organigrama del XXI Gobierno constitucional portugués en <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/estrutura-organica.aspx>  
El segundo mandato de A. Costa como primer ministro constituye el XXII Gobierno constitucional y, por tanto, las líneas generales corresponden al primer gobierno de Costa, pero no consta que hayan sido cambiadas.
- 17 El texto puede encontrarse aquí en su versión portuguesa: [https://idi.mne.pt/images/Artigo\\_FUNAG\\_PT.pdf](https://idi.mne.pt/images/Artigo_FUNAG_PT.pdf) y su versión inglesa aquí: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/the-road-ahead-livro-funag.pdf>
- 18 **Fernando Pessoa**, *Mensagem*, Lisboa, Parceria António Maria Pereira, 1934.
- 19 Entrevista a **José Sócrates**, *El País*, 10 de abril de 2005, en [https://elpais.com/diario/2005/04/10/portada/1113084001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/04/10/portada/1113084001_850215.html)
- 20 Esta nueva perspectiva portuguesa sobre su política exterior está formulada en términos oficiales, pero también es replicada como hemos visto, en la academia portuguesa. Véase, para un ejemplo próximo a la postura oficial, **Joao Luís J. Fernandes**, "Portugal between Lusophony, the European Union and the rest of the World. Strategic challenges and multiterritoriality in the 21<sup>st</sup> Century", *Mediterrané*, 130, 2018. Accesible en <https://journals.openedition.org/mediterranee/10549>  
El orden de importancia señalado en el título de Fernandes no es casual.
- 21 La CPLP está formada por nueve Estados: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental. Más información en <https://www.cplp.org/>
- 22 Los datos, más elocuentes que la retórica de Pereira, pueden verse en <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

<sup>23</sup> La nueva posición en política exterior del gobierno Costa no es únicamente obra de Pereira sino, como hemos mostrado, forma parte de un ambiente general que se radicaliza en la propuesta del embajador. Esto puede verse, además de en las obras antes reseñadas, en el muy detallado artículo de **Teresa de Sousa** y **Carlos Gaspar**, "Portugal, the European Union and the Crisis" (*Relações Internacionais, Special Issue Portugal and Europe*, 2018). En este texto se hace un análisis pormenorizado del pasado, presente y futuro de las relaciones entre Portugal y Europa. Para ello se distinguen tres tiempos: pasado, asociado a integración; presente, asociado a crisis; y futuro. En el pasado está el sueño europeo de Portugal, que asociaba la pertenencia a lo que hoy es la UE a la democracia y el bienestar. En ese tiempo se iniciarían propiamente las relaciones con España, que pasaría de ser el enemigo amenazante a la condición de aliado, una situación que, a la postre, terminaría en un "exceso de dependencia en relación a España" (p. 79).

El segundo tiempo es el de la crisis económica iniciada en 2008 y que eclosiona con la intervención de Portugal por la UE, el BCE y el FMI en 2010. Entonces Portugal, que se consideraba una potencia media europea, es tratado como un paria e incluso el presidente del Gobierno, el socialista Rodríguez Zapatero, se permitió señalar que "España no es Portugal". Como vemos, igual que para Moreira de Sá, Zapatero puso fin a la cooperación peninsular. El sueño europeo se había desvanecido. Europa ya no es un ideal sino una situación que debe ser confrontada.

El tercer tiempo, en el que estamos, el que mira al futuro de estas relaciones, se caracteriza porque Europa para Portugal ya no es sinónimo de seguridad sino de incertidumbre. Europa puede ser una amenaza y además su continuidad ya no es un axioma inamovible. Los autores señalan que propiamente no hay alternativas a la pertenencia a la UE y ello mismo ha hecho que, en su visión, los años 2011-2018 hayan sido los más complejos y difíciles para la política exterior portuguesa desde la entrada en lo que hoy es la UE en 1986.

Las razones de estas dificultades son para los autores, de forma sucinta, las si-

guientes: 1) la creciente dificultad para mantener un equilibrio entre las dimensiones europea y atlántica de la política exterior portuguesa; 2) las condiciones extraordinarias de dependencia financiera y en particular con los acreedores extranjeros, Alemania; 3) la restauración de las relaciones de Madrid con Washington y la importancia de Rota que relativiza el valor de Lajes, esto en un contexto de declive de los compromisos militares de Portugal con sus aliados; 4) el intento de crear un triángulo estratégico dentro de la CPLP con Angola y Brasil ha acabado con la entrada de Guinea Ecuatorial en la asociación, algo no buscado por Portugal; 5) la nueva "diplomacia económica" de Portugal a la búsqueda de nuevos socios estratégicos ha convertido al país en el cuarto destino europeo de inversiones chinas sin resultar en el reforzamiento evidente de soberanía; 6) Se ha "intentado una estrategia de internacionalización económica, dentro de este proceso [la nueva política exterior] con el propósito explícito de reducir la excesiva dependencia frente a España y los socios europeos", pero esta creciente deseuropeización de la economía portuguesa (el 80% del comercio exterior de Portugal es con la UE) ha resultado en una imparable "desnacionalización" de los sectores estratégicos (energía, finanzas y medios de comunicación); se ha reforzado la cooperación con la diáspora portuguesa y con el mundo de lengua portuguesa. A juicio de los autores, todo esto se traduce en que los dos pilares de la política exterior portuguesa han resultado evidentemente afectados. No se discute la integración europea, en cuya profundización debe insistir Portugal, pero con la mirada puesta en el viejo mundo atlántico portugués para alcanzar equilibrios compensatorios.