

Portugal y España: los efectos de la crisis en las relaciones institucionales peninsulares

Ángel Rivero | Universidad Autónoma de Madrid

Tema

La crisis económica iniciada en 2008 ha afectado a las relaciones peninsulares en un doble sentido. Por una parte, ha afectado a una historia de más de 30 años de creciente e ininterrumpida integración económica, energética, de comunicaciones y de todo tipo; por otra parte, la crisis también ha tenido una dimensión política que ha afectado a estas relaciones. Sin embargo, en ambos sentidos la crisis se encuentra en fase de superación y en el horizonte se adivinan nuevos objetivos aunque también posibles amenazas.

Resumen

Este texto busca realizar un análisis de cómo la crisis económica iniciada en 2008 ha afectado a las relaciones entre España y Portugal. Para ello se expone cómo estas relaciones han tenido una intensidad y un crecimiento sobresaliente desde la entrada de ambos países en lo que hoy es la UE en 1986. Esta relación fue incrementándose de forma exponencial hasta sufrir una ralentización y finalmente un abrupto parón y retroceso a partir de 2008. Durante estos últimos años, la situación de bloqueo se ha mantenido con altibajos: en primer lugar, debido a la no realización de compromisos adquiridos en el tiempo de bonanza de ambos países; más tarde, debido al estancamiento con el comienzo de siglo del crecimiento de la economía portuguesa; después, con la crisis económica en ambos países; y, por último, con el cambio de gobierno de 2015 en Portugal y con la crisis política del año 2016 en España. Como se mostrará, las relaciones entre ambos países han seguido una senda constante de intensificación para pasar con la crisis a un tiempo de retrocesos e incertidumbres que parecen ahora superadas al iniciarse un nuevo ciclo de confianza mutua y proyectos comunes.

Análisis

La historia de las relaciones entre Portugal y España estuvo marcada en la edad contemporánea por la distancia y en ocasiones por la hostilidad hasta casi la entrada de ambos países en la UE en 1986. Previo a la integración europea de ambos países en lo que hoy es la UE, sus relaciones bilaterales eran sorprendentemente insignificantes y hacían cierto el lugar común que calificaba a ambas naciones como gemelos que se daban la espalda. Más allá del ocasional apoyo que se prestaban las dictaduras de Franco y Salazar en los foros internacionales en los que exhibían sus respectivas soledades, no había prácticamente nada sino desconocimiento mutuo y desconfianza. Es necesario recordar esta situación de partida para mostrar que aunque la crisis iniciada en 2008 ha tenido consecuencias negativas para las relaciones bilaterales, esto

no quiere decir que estas relaciones en crisis se parezcan remotamente a la no relación previa a la entrada en la UE de ambos socios ibéricos.

El cambio radical en las relaciones peninsulares contemporáneas se produce con la democratización de ambos países en la década de los 70 del siglo pasado, que elimina el obstáculo principal para su entrada en la UE. Al ocurrir de forma simultánea este tránsito de la dictadura a la democracia, era natural que ambos países se coordinaran en la organización de su ingreso. España por razones geopolíticas, vocacionales y aspiracionales deseaba desde largo tiempo su ingreso en la UE; Portugal, al implosionar su mundo de ultramar en la descolonización que siguió a la caída de la dictadura buscaba un nuevo lugar en el mundo que no podía ser sino Europa. El mecanismo que ha fundado estas relaciones hasta la realidad de estrecha cooperación en todos los ámbitos hoy existente son las *cimeiras luso-espanholas* o cumbres hispano-portuguesas. Estas cumbres, en las que se reúnen anualmente los gobiernos de ambos países para formalizar agendas conjuntas de desarrollo y cooperación, nacieron en 1983 con vistas al ingreso en lo que hoy es la UE y, salvo en contadas excepciones, se han realizado con la periodicidad prevista, hasta el punto de que pronto, a finales de mayo de 2017, se celebrará la número XXIX. Es decir, se atesora un capital fundamental de cooperación que pocos países vecinos comparten. Aunque el propósito era que las cumbres originales tuvieran lugar con motivo de la entrada en la UE y debían decaer una vez logrado el objetivo del ingreso, se mostraron en su desempeño tan productivas que se decidió mantenerlas de forma permanente. De manera que la agenda ligada a la pertenencia a la UE dio paso a una agenda propia dirigida a la coordinación peninsular en todos los sectores. Esta familiaridad y cercanía entre gobiernos ha generado un clima de conocimiento mutuo y de cooperación que ha cambiado, sin duda, la percepción previa marcada por la distancia y el desconocimiento, hasta el punto de que las cumbres han sido siempre pacíficas y cordiales y que los problemas entre ambos países hayan tenido siempre una importancia menor y que haya dominado la voluntad de concordia por encima de cualquier conflicto.

Bajo la perspectiva tradicional portuguesa, España, al ser su único vecino, constituía al tiempo su principal amenaza. Dado que históricamente ambos países estuvieron en bloques enfrentados, esto había generado una identidad nacional en la que la hostilidad se mezclaba con la proximidad y afinidad geográfica, histórica y cultural. Sin embargo, la intensa vinculación producida con la común pertenencia de ambos países a la UE ha cambiado radicalmente esta visión. Con datos de 2013, España recibe el 20% de las exportaciones de Portugal, muy por encima del segundo cliente, Francia, que recibe poco más del 12%. En cuanto a las importaciones portuguesas, más del 30% tiene como origen España, cuando el segundo proveedor, Alemania, está ligeramente por encima del 10%. Estas cifras pueden compararse con las anteriores a la crisis, por ejemplo, las de 2006, que muestran que España ha ampliado significativamente su porcentaje en las importaciones portuguesas y que Portugal ha diversificado sus exportaciones en detrimento porcentual de lo que vendía a España. Pero al margen de estas diferencias, lo que muestran los datos es una extraordinaria imbricación de ambas economías a pesar de la crisis sufrida por ambos países.

Esta creciente proximidad en lo económico ha tenido su correlato en lo político y en lo cultural. El efecto a medio plazo ha sido un cambio en la percepción que ambos países

tenían de sí mismos. Por ejemplo, en lo referente a Portugal, en el período inmediato a la crisis, coincidente con la llegada a la presidencia del gobierno portugués de José Manuel Durão Barroso en 2002, España dejó de ser el vecino amenazante para convertirse en un modelo de éxito que debía imitarse. Las razones de esta nueva percepción positiva venían de la proximidad y conocimiento mutuos, ahora realidad palpable. Aunque partían de posiciones distintas, el proceso de integración en Europa había significado un progreso de bienestar evidente para los dos países. Así, para el año 2000 España había convergido en un 90% con el PIB europeo y Portugal en un 80%. Sin embargo, a partir de ese momento, los dos países dejaron de avanzar juntos. España alcanzó en el año 2003 el 100% de convergencia con el PIB de Europa y Portugal se estancó e incluso retrocedió. Hasta el punto que en el inicio de la crisis España estaba por encima de la media del PIB europeo y Portugal seguía retrocediendo. Esto hizo que durante la primera década del siglo XXI España constituyera, quizá por primera vez en la historia, no un rival sino un modelo de éxito económico a imitar. Evidentemente, la crisis hizo que se desvaneciera ulteriormente esta percepción.

Pero mientras duró, dio lugar a unos proyectos de integración peninsular realmente ambiciosos y que señalan una cima de proyectos colectivos inédita y seguramente irreplicable. Así, en la XIX cumbre peninsular, celebrada en Figueira da Foz, siendo presidentes del gobierno Durão Barroso y Aznar, se alcanzó, por mencionar lo más espectacular, el compromiso de desarrollar cuatro líneas ferroviarias de trenes de alta velocidad: Oporto-Vigo, Lisboa-Madrid, Aveiro-Salamanca y Faro-Huelva. Se dio la calificación de alta prioridad a las dos primeras y se programó su puesta en funcionamiento en 2009 y 2010. Las otras dos debían estar operativas en 2015 y 2018, respectivamente. Pero la crisis se llevó por delante todos estos proyectos a pesar de que en la línea Lisboa-Madrid se hizo una gran inversión y la parte correspondiente a España ha seguido, ralentizada, su curso. El momento dulce del entusiasmo peninsular había pasado y la sombría realidad de la crisis hacía imposible económicamente e injustificable socialmente el desarrollo de proyectos soñadores cuya viabilidad económica a corto y medio plazo no resultaba evidente. Cada país buscó resolver la crisis con atención a sus prioridades nacionales y los proyectos de cooperación e integración peninsular quedaron orillados o directamente abandonados u olvidados.

José Sócrates intentó en su primer gobierno, de mayoría absoluta inédita del Partido Socialista, en 2005, el mantenimiento del tren de alta velocidad Madrid-Lisboa, e incluso había hecho de la defensa de esta estructura uno de sus motivos centrales de su campaña. También prometió que las nuevas tecnologías y la energía verde harían que Portugal esquivase una crisis que ya se intuía severa y que desde la derecha se anunciaba mediante una “política de la verdad” que los portugueses no quisieron escuchar. La derecha portuguesa ya se manifestó entonces contra unas infraestructuras de comunicaciones que consideraba suntuarias y no rentables. En 2009 revalidó su mandato, pero sin mayoría absoluta y ante la imparable realidad de la crisis y la petición de apoyo a la derecha para implementar duras e impopulares medidas de ajuste, agotó su crédito y hubo de pedir el rescate de Portugal a la *troika* (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo).

Este rescate solicitado por José Sócrates, marca el final de su corto segundo gobierno (2009-2011), pues acabó por dimitir al no tener una mayoría parlamentaria desde la que

gestionar la crisis, pero también marca el final del momento de entusiasmo mutuo en las relaciones peninsulares. Con la llegada de Pedro Passos Coelho, el presidente del gobierno elegido por una abrumadora mayoría en 2011, al frente de una coalición de los dos partidos del centro-derecha denominada *Portugal à Frente* (PàF) que incluía al PSD (Partido Social Demócrata) y al CDS-PP (Centro Democrático y Social-Partido Popular) se inicia un tiempo de duros ajustes en el gasto público, de congelación y revisión de inversiones, y se propone una nueva política peninsular que ya no busca tanto la integración entre Portugal y España como la cooperación con España para que Portugal tenga un acceso más competitivo y directo a los mercados europeos más allá de los Pirineos. En lo referente al ferrocarril, esto significa la apuesta por corredores ferroviarios que den salida a los productos portugueses y a los puertos portugueses hacia Francia. La idea subyacente de esta nueva orientación es que la debilidad portuguesa está vinculada a su exceso de dependencia con España y que, de alguna manera, la crisis de Portugal era debida, al menos en parte, a la crisis en su principal mercado de exportaciones. Verdad o no, esta nueva percepción, significaba abandonar la imagen de España como modelo de éxito a emular y con el que compartir por otra en la que España quedaba desplazada una posición menos central y donde la Europa Central se convertía en un objetivo más apetecible desde la perspectiva portuguesa.

Evidentemente, esto significaba un abandono de los compromisos anteriores con España y un replanteamiento que con matices se podría calificar de radical de las relaciones entre los dos países. Como muestra de que algo ocurría en las relaciones de los dos países puede señalarse el hecho de que en 2007, 2010 y 2011 no se celebraron cumbres entre los dos países. La primera presidida por Passos Coelho, la XXV, celebrada en Oporto en 2012 y con Mariano Rajoy como presidente del gobierno español, sirvió para restablecer las relaciones tras los desacuerdos y conflictos causados por el cambio de la agenda portuguesa de cooperación peninsular. En la XXVI cumbre, celebrada en Madrid en 2013 y ya resueltos los malentendidos, se forjó una nueva agenda de cooperación, más práctica en el terreno del transporte (ferrocarriles de mercancías y tránsito de vehículos) y en la gestión común de servicios sociales y comienza a delinarse una acción estratégica conjunta en el terreno de la seguridad y de las políticas de la UE. De hecho, el contenido de la cumbre hacía referencia casi exclusiva, por una parte, a la gestión de la crisis en términos económicos y sociales, la fiscalidad, la mejora de las conexiones ferroviarias de mercancías con vistas a un mayor crecimiento económico y del empleo, y, por otra, a la creciente preocupación por la seguridad, el terrorismo internacional y la inmigración ilegal.

La cumbre XXVII, celebrada en Vidago, en el norte de Portugal, en junio de 2014 tuvo nuevamente un contenido económico dirigido a las políticas con las que combatir la crisis en los terrenos del crecimiento económicos, disminución del desempleo y combate al fraude fiscal; también nuevamente la cuestión de la cooperación en seguridad referida al combate al terrorismo internacional tuvo un papel prioritario, así como la cuestión ya acuciante de los tráfico ilegales de personas. Nuevamente se abordó la mejora de las comunicaciones entre los dos países por carretera y la necesidad de renovación de infraestructuras, así como otros temas como la lucha contra los incendios forestales y la cobertura telefónica. Se insistió en el desarrollo de los corredores ferroviarios de mercancías y se impulsó la mejora de la conexión energética con Europa y la

consecución del mercado interior de la energía, incluido el mercado de gas ibérico (MIBGAS).

Por último, se celebró la XXVIII cumbre hispano-lusa en Baiona, Galicia, nuevamente con Passos Coelho y Mariano Rajoy como presidentes del gobierno. En esta cumbre se congratularon ambos gobiernos de la eficacia de las medidas contra la crisis económica, que se declaró cosa del pasado, y se marcaron las líneas para continuar en la senda del crecimiento económico. Se concedió gran importancia a los acuerdos comerciales de la UE entonces en discusión y, en particular, al *Trasatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con EEUU. También se congratularon ambos gobiernos por los logros que habían obtenido de la cooperación en seguridad: lucha contra la inmigración irregular, gestión de las fronteras y salvamento de personas, política de asilo, inmigración legal, lucha contra el terrorismo y lucha contra el narcotráfico en el estrecho de Gibraltar. Se dio un nuevo impulso a la consolidación del mercado ibérico de la energía (electricidad y gas) y se apoyaron las iniciativas culturales de enseñanza y difusión de las lenguas de ambos países.

A finales del año 2015 el gobierno de Passos Coelho fue incapaz de revalidar un segundo mandato pues a pesar de que fue la fuerza más votada (en coalición PSD-CDS-PP) no consiguió un apoyo parlamentario suficiente. Esto hizo que Antonio Costa, líder del Partido Socialista (PS), accediera a la presidencia del gobierno portugués apoyado mediante un acuerdo de legislatura por los partidos políticos situados a su izquierda (Partido Comunista Portugués –PCP–, Bloco de Esquerda –BE– y el partido ecologista Os Verdes –PEV–). Esta situación inédita en la política portuguesa (un gobierno del PS apoyado por las fuerzas de la extrema izquierda) introduce una incertidumbre en las relaciones con España que todavía no es posible valorar (toda vez que los aliados del Partido Socialista son partidarios de la salida del país de la OTAN y el PCP también lo es del abandono de la UE y del euro; mientras que el BE es muy crítico con la UE y, en particular, con su política económica). Además, de alguna manera estas fuerzas tienen un fuerte componente nacionalista que contrasta con el militante cosmopolitismo del Partido Socialista portugués. En suma, esta crisis política portuguesa podría afectar a las relaciones entre los dos países de manera que aún está por determinar puesto que no ha habido todavía ninguna cumbre en la que participe el nuevo gobierno de Portugal con el gobierno de la segunda legislatura de Mariano Rajoy.

En 2016 no se celebró la cumbre entre ambos países debido a la interinidad del gobierno en España, esto es, debido a la crisis política. Esta situación puede dar razón de la manera inexplicable en que el conflicto suscitado por el proyecto de instalación de un almacén temporal de residuos nucleares en la central atómica de Almaraz, situada a algo más de 100 km de la frontera portuguesa, no se haya resuelto de forma bilateral sino que Portugal invocó el 16 de enero de este año el artículo 259 del Tratado de la UE, relativo a discrepancias entre los socios, y que hubiera acabado en el Tribunal Europeo si no se hubiera producido la intervención mediadora de Jean-Claude Juncker, que parece haber desactivado de momento el conflicto. Otro foco de diferencias todavía pendiente de resolución entre los dos países es el de las aguas territoriales de las Islas Salvajes y su incidencia sobre las aguas territoriales españolas. Que estos dos conflictos hayan rebasado el ámbito de la coordinación peninsular pudiera señalar un cambio en las relaciones que habrá de confirmarse. Pero esto es de momento mera especulación.

Conclusiones

Como resultado de la crisis los dos países han sufrido un deterioro significativo de su PIB. En 2016 el PIB español era de un 92% en relación a la media europea y el de Portugal de un 77%, y esta indudable merma en su bienestar económico ha tenido un efecto sobre las relaciones peninsulares. El deterioro ha significado, como se muestra líneas arriba, un cambio de la política de cooperación peninsular en la dirección de abandonar los proyectos más ambiciosos en el plano de la integración por proyectos más rentables económicamente a corto plazo. Una vez finalizada la crisis política en España a finales de 2016, Antonio Costa, presidente del gobierno portugués, viajó a España para entrevistarse con Mariano Rajoy. En la entrevista se anunció que la próxima cumbre entre los dos países tendrá lugar en la primavera de 2017 (29 y 30 de mayo) y, por primera vez, se realizará en los dos países. Será entonces cuando pueda determinarse si hay una nueva política de cooperación entre ambos. Como se ha señalado, la política de cooperación fue prácticamente inexistente en el tiempo de las dictaduras (salvo el apoyo exterior que se prestaban); fue de un crecimiento y una intensidad excepcionales hasta el inicio del siglo XXI; se estancó, retrocedió y se reformuló en términos algo más modestos con la crisis de 2008; y ahora parece haberse recuperado en las áreas energéticas, de comunicaciones y de seguridad, pero en términos algo más modestos. Falta ver si la nueva situación política portuguesa introduce alguna novedad.