

Anuario Internacional CIDOB 2005 edición 2006

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005

El triunfo de la normalidad.
Mária do Rosário de Moraes Vaz



PORTUGAL: PERFIL DE PAÍS

El triunfo de la normalidad

Mária do Rosário de Moraes Vaz,
Instituto de Estudos Estratégicos e
Internacionais (IEEI), Lisboa

En 2006 se cumplen veinte años de la adhesión de Portugal y de España a lo que hoy es la Unión Europea. El rostro de Europa ha cambiado radicalmente a lo largo de estas dos décadas en las que se han dado grandes pasos, más pesados y vacilantes de lo esperado debido a la lenta agonía de la Constitución, hacia la unión política que, desde sus orígenes, constituyó su destino, del mismo modo que Europa constituyó, recurriendo a la expresión que Mário Soares utiliza para sintetizar un sentimiento general y ampliamente compartido, el “destino” natural de Portugal. El rostro de Portugal, totalmente modificado en estas últimas dos décadas, ha cambiado del todo. Democracia y Europa, progreso y “europeísmo”, son binomios prácticamente indisolubles, aun para la menos atenta de las miradas sobre Portugal. Y sin embargo, a pesar de una mejora sin parangón, los portugueses han cedido hoy en día a una ola de escepticismo respecto al futuro, una reacción que la moderación del ritmo del aumento de la prosperidad no explica por sí sola. Del mismo modo, la permeabilidad a la ola *euroescéptica* que barre Europa, carente de artífices a la altura de su ambición, tampoco basta para explicar el clima de catastrofismo al que sucumbe una parte de la élite portuguesa y que lleva al Gobierno a proponer como lema de la estrategia de innovación, competitividad y desarrollo duradero para la actual legislatura “transformar la fatalidad en oportunidad”.

Del entusiasmo a la rutina

En los turbulentos y densos años de la tutela militar –fruto del golpe de 1974 que, de una forma muy atenuada, perduró hasta 1982, cuando se extinguió constitucionalmente el Consejo de la Revolución– la pertenencia a Europa, la aceptación en el club de las democracias europeas, se convirtió inicialmente en una *causa* en torno a la cual se diferenciaron dos campos muy desiguales. Éstos coincidían en gran medida con lo decididamente democrático y lo que no lo era, a saber, esencialmente el Partido Comunista y sus márgenes más o menos izquierdistas. Las coaliciones de Gobierno recorrerían, sin mayores sobresaltos, la totalidad de las combinaciones posibles entre los partidos democráticos, cimentadas en parte por un pro-europeísmo que, de forma consensuada, convertiría al menor entusiasmo europeísta en una particular forma de oposición, entorpeciendo, años más tarde, el propio debate europeo. Paradójicamente, esta casi *náusea de Europa* provocaría que volvieran a surgir como interesantes e innovadoras viejas ideas soberanistas e incluso nacionalistas, otorgando un papel desmesurado a corrientes de reducida o nula expresión, condenadas de otro modo al anonimato.

Consumada la adhesión, el primer período fue todavía el de un Portugal, por decirlo de algún modo, periférico. Ese Portugal acababa de elegir al primer presidente civil de la II República, ocupado en el noviciado y en el aprendizaje de la cosa pública europea, enfocado principalmente al objetivo de consumir el doble regreso a Europa, de la que un régimen dictatorial y colonial lo había alejado y aislado durante casi cinco décadas de atraso y minoría de edad: anclar en esa Europa, que todavía no sospechaba el éxito de su propio designio como unión, la consolidación democrática y la plena ciudadanía, y en paralelo, hacer realidad la aspiración general de progreso y de bienestar. Esos años de arranque le valieron la fama de “país de la cohesión”, movido por una visión casi reductible a un exiguo “debe y haber”, que transitaba orgullosamente en idénticos términos hacia el tibio debate interno.

Tras la presidencia europea, en el primer semestre de 1992, se invierten los términos con los que se contabiliza el beneficio europeo que, sin lugar a dudas, se considera mutuo, y Portugal pone rumbo, por decirlo de algún modo, al *centro* de Europa. El aspecto reivindicativo pierde fuerza dando paso a una marcada tendencia propositiva. “Lo que es bueno para Europa es bueno para Portugal” se convirtió en lema, y Lisboa pasó a tener una voz más activa que reactiva, no tanto como consumidor sino como actor de Europa, sosteniendo que Portugal tiene tanto o más que ganar que los demás países miembros de una mayor profundización y ampliación del proceso europeo. Son tiempos de fuerte afirmación internacional, firmemente anclada en esa pertenencia a Europa, considerada como potenciadora



del interés nacional en todos los frentes. Incluso en ámbitos considerados en determinados círculos como *cotos privados* se valora la ventaja europea, como cuando se propone aplicar a Mozambique la recién adoptada figura de la acción común. Los años dorados de la inversión en Brasil coinciden a grandes rasgos con la defensa militante de la alianza estratégica entre la UE y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), situando a América Latina en la línea del horizonte. Y la denodada insistencia por la autodeterminación de Timor Oriental (a la postre, Timor-Leste), evidente desde 1986, empieza realmente a fructificar cuando la diplomacia portuguesa fuerza su integración en la agenda europea desde la perspectiva de los derechos humanos, a la vez que amplía, bajo la marca europea pero en interés y beneficio indudablemente propios, el abanico de sus propias preocupaciones en política exterior, en particular en dirección al Mediterráneo. El compromiso europeo se sella con el envío de un contingente relativamente numeroso, preparado desde el primer momento y totalmente profesional, a Bosnia-Herzegovina. De este modo, se consuma, en el ámbito simbólico y en el real, el retorno de Portugal a Europa.

Entretanto, se reaviva el debate interno sobre la ya Unión Europea, que acaba entrando en la recta final de la integración de la

**“Tras 1992,
‘lo que es bueno
para Europa es bueno
para Portugal’ se convirtió
en lema y Lisboa pasó
a tener una voz
más activa que
reactiva”**

“otra Europa” y que se decide, entonces, a formular de manera autónoma una política de defensa, con motivo de la segunda presidencia europea, en el primer semestre de 2000. Ésta fue considerada, especialmente en materia de política exterior y de defensa, como una “presidencia de impulso” e inauguró la moda de los “Consejos de reflexión”. Incluso la idea federalista que pocos se atrevían a defender, por ver mayoritariamente en ella una astucia de los “grandes países” para cercar a los demás, ahora más numerosos y diversos, deja de ser un anatema y es objeto de discusión por sus méritos.

Aun así, en el cambio de milenio, Europa está cada vez más interiorizada por los portugueses. Ha dejado de ser el mítico “allá afuera”, ese oriente vecino “de donde nos llega todo”, para convertirse en el prosaico “aquí dentro”, omnipresente en los carteles de las obras públicas, de las carreteras y de los puentes, en los impresos y en los formularios de programas de todo tipo –industria, agricultura, educación, formación, intercambio– y, por fin, en la acuñación de la moneda a la que los portugueses se adaptan enseguida con el orgullo propio de haber sido de los primeros. Lejos del dramatismo de otras épocas, la enmienda constitucional exigida por el cambio del escudo al euro o por el levantamiento de la prohibición de referéndum en materia de tratados internacionales, con vistas al siempre aplazado referéndum europeo, pasó casi desapercibida. El calificativo de internacional se

adecúa mal, en suma, a la política europea, sobre todo desde que la integración se inmiscuyó, bajo el impulso de la necesidad y al amparo de la llamada Estrategia de Lisboa, en ámbitos cada vez más diversos y cercanos a la vida cotidiana de los ciudadanos. Se trata cada vez menos de “asuntos exteriores” y cada vez más del juego externo/interno, en el que lo último predomina.

Para gobernantes y gobernados, Europa deja progresivamente de ser una novedad, porque se encuentra integrada en la rutina de lo cotidiano. Portugal, pariente más cercano y más íntimo, se hace también más permeable al momento político y económico europeo que, además, es utilizado en el discurso político con idéntica normalidad y frecuencia para justificar fallos propios, establecer metas de referencia y prometer un futuro mejor.

La profunda desilusión de Niza, confluencia de todos los egoísmos, aceptada como un interludio que no conseguiría superarse y que al final se eterniza, se sumó a la duda y al malestar provocado por el naufragio de la Constitución Europea y por la falta de habilidad y voluntad de los líderes europeos, en las capitales y fuera de éstas, para encontrar y rescatar al menos a los supervivientes. La Convención sobre el Futuro de Europa, en la que Lisboa, mutilada por el resurgir de viejos temores de pérdida de posiciones y de soberanía, desempeña, excepto en la delegación parlamentaria, un papel cauteloso –salvo como animador del grupo de los “pequeños”, en el que destacó– marca tal vez el fin de la euforia que, al final, consagra como normal –sin deslumbramientos ni complejos– la pertenencia a la UE.

Bosnia, Europa: un interés vital

En diciembre de 1995, tras los Acuerdos de Dayton negociados en Washington y solemnemente firmados en el Elíseo de París, partía hacia Bosnia-Herzegovina el contingente militar portugués que participó en la operación militar que, liderada por la OTAN y constituida mayoritariamente por sus miembros, se convertiría, en diciembre de 2004, en la primera operación militar europea de envergadura. La decisión del envío correspondió al primer Gobierno de António Guterres (si bien la preparación del contingente portugués había comenzado en el último Gobierno de Cavaco Silva). Guterres defendió con firmeza la iniciativa frente a las opiniones que consideraban la participación de tropas en el teatro europeo (aun bajo los auspicios de la OTAN) como secundaria o incluso perjudicial para las prioridades nacionales exclusivamente centradas en escenarios africanos. En 2006, diez años después de la partida del primer contingente, que durante la vigencia de la IFOR (Fuerza de Aplicación) se mantendría con aproximadamente 900 hombres y mujeres, permanecen en Bosnia unos 300 efectivos, que se han mantenido desde que la fuerza de intervención se redujo y se transformó en fuerza de estabilización.

La participación militar portuguesa en Bosnia reviste un enorme significado, por tres motivos principales. Simbólicamente, porque representa el regreso de un “cuerpo expedicionario” portugués a territorio europeo, en condiciones que se encuentran en las antípodas de las de 1914-1918, cuando la recién implantada República forzó la sacrificada participación de Portugal en la guerra, movida, esencialmente, por intereses extra europeos. Políticamente, porque representa la consumación de la “europeización” de la política exterior portuguesa y, con ella, de su política de seguridad y defensa que se convertirá, en lo sucesivo, y por encima de todo lo demás, en un componente fundamental de ésta. Y, en términos tanto doctrinarios como operativos, porque simboliza, incluso antes de completarse, una profunda transformación de las Fuerzas Armadas portuguesas para adaptarse al mundo de la posguerra fría y a la revolución que afecta a la filosofía y a la organización de la seguridad y la defensa; todo ello permite hoy una presencia militar significativa en Bosnia, en Kosovo y en Afganistán, con un total de 750 efectivos, además de una importante contribución a las operaciones militares en Timor-Leste.

De forma muy resumida, esta adaptación consiste en trasladar la justificación y la utilidad del instrumento militar de su mera existencia como garante en última instancia de la soberanía y de la independencia, a su uso efectivo, en nombre de intereses de seguridad que se “desterritorializan” al centrarse en la protección de la integridad no del Estado sino de las comunidades y, de forma más general, de los civiles. Este uso se hace, por lo general, en el marco de fuerzas multinacionales. La profesionalización completa de los ejércitos, de dimensión mucho más reducida y con mucha mayor movilidad, la flexibilidad exigida por misiones de diferente signo, militares y no militares, de guerra y de paz, la interoperabilidad y *jointness* –acción conjunta de las fuerzas de tierra, mar y aire y, en el mismo sentido, la fusión de los sectores, la modernización y el cambio de los equipamientos– en suma, las condiciones de empleo de la fuerza, son los criterios por los que se mide, en lo sucesivo, la capacidad militar de los diferentes países y, en buena parte, su estatura en las alianzas y estructuras a las que pertenecen y, de forma más general, en el concierto de las naciones. La era posterior a 1989 refuerza, en una paradoja sólo aparente, la importancia y la exigencia en relación con el instrumento militar como componente de la acción exterior.

La participación en Bosnia pone de manifiesto la plena conciencia de que el principal interés de seguridad de Portugal, el más importante y vital, radica en la estabilización del continente europeo, unida de forma inseparable a su democratización –dicho de otro modo, la construcción de la paz democrática en Europa y no la mera extinción de los focos de inseguridad. Esta conciencia se manifestó además en la participación en la intervención de la OTAN en Kosovo, incluyendo la campaña inicial de bombardeos contra

Serbia, a pesar de los gritos de protesta de los que quisieron ver en esta acción una subordinación a intereses ajenos y una obediencia a un gesto unilateralista americano. Posteriormente, la suspensión, criticada por los aliados, de la presencia militar en Kosovo no es tanto sintomática de un traslado al ámbito asiático del falso dilema “Angola o Bosnia”, sino de una dificultad real, presupuestaria y de otra índole, de cumplir compromisos militares múltiples. Y si en Timor-Leste, al contrario que en Bosnia o en Kosovo, nunca entraron directamente en juego, en el sentido estricto y egoísta del término, intereses de seguridad de Portugal, vitales o no que justificaran el empleo de la fuerza militar, sí que estaba en juego la credibilidad de su política y de su acción exterior.

Bosnia representa además, al igual que Timor-Leste o Afganistán, y tal vez más particularmente Kosovo, el progresivo desplazamiento de la utilidad –y de la justificación pública– del mantenimiento y del uso del instrumento militar que Portugal, y la generalidad de los países europeos van asumiendo casi inconscientemente, más en los actos que en las formulaciones doctrinarias, de la defensa del Estado hacia la seguridad y la protección de los ciudadanos, incluso contra los regímenes a los que están sujetos. La buena actuación de las tropas y de las fuerzas de seguridad portuguesas en Bosnia y en las misiones posteriores, el apoyo público que nunca desfalleció, incluso cuando hubo que lamentar bajas, debe entenderse, más que como un aumento del protagonismo nacional, como una contribución tangible a los resultados que esas misiones han de proporcionar a sus destinatarios.

Con la decisión de enviar fuerzas de seguridad a Irak, esa normalidad, en el sentido de la división, quedó patente en la crisis irakí. Portugal fue un ejemplo más, entre muchos, de la falta de consonancia entre la opinión pública, mayoritariamente opuesta a la intervención militar, y la actitud del Gobierno, que adhirió al país a la “nueva Europa”, como deslucido anfitrión de la “cumbre de las Azores”. La explicación del Ejecutivo para justificar la alineación activa con Estados Unidos se basó, prácticamente sin debate alguno, sobre la motivación o las consecuencias de una intervención militar, en la vieja dicotomía amigo/enemigo, definiéndose el segundo exclusivamente en relación con el primero. Sin llegar al extremo, indispensable en Estados Unidos o en el Reino Unido a la hora de justificar una intervención no autorizada por el Consejo de Seguridad, de considerar a Irak una amenaza para la seguridad nacional, ésta se invocó sin embargo indirecta y públicamente, en futuro condicional, junto a la condición de Estados Unidos –y no de la desavenida Europa– como garante último de la seguridad ante una amenaza inminente. La crisis irakí fue uno de los raros momentos de ruptura del consenso habitualmente considerado como constante, inquebrantable, de la política de defensa y, de forma más general, de seguridad, tanto entre las fuerzas políticas como entre los propios órganos de soberanía. En



marzo de 2003, el presidente de la República, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, afirmaba públicamente que “el recurso a una intervención militar sin el mandato [del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas] adolecerá de ilegitimidad y pondrá en grave peligro el ordenamiento jurídico elaborado en la posguerra, en particular gracias al lúcido impulso de la Administración americana de entonces”. Esta divergencia de posiciones explica la razón por la que Portugal optó por enviar una fuerza policial y no militar, ya que la segunda depende, al menos simbólicamente, del presidente de la República.

“De mal en peor”: ¿prisioneros de la periferia?

De la periferia austral rumbo al “centro” de Europa, a su vez inmersa en un proceso de expansión y profundización política y consolidación del mercado interno, Portugal, que se integró en el año del Acta Única, recorrió con éxito un camino difícil, complicado por la “pesada herencia” de una dictadura y de un período revolucionario recientes, de un atraso endémico, de un Estado-padre y de una Administración mastodóntica, y de una sociedad civil incipiente. A lo largo de las dos últimas décadas, la preocupación dominante ha sido llegar a la edad adulta de miembro de la comunidad europea y marcar la presencia en todos los círculos profundos de la integración, desde la moneda hasta la defensa. Tanto la administración interna como los asuntos exteriores se han conducido pensando en ese gran objetivo que unió, aunque privilegiando diferentes modalidades, a las dos principales fuerzas políticas, el Partido Socialista (PS), y el Partido Social Demócrata (PSD).

En política exterior, el contenido *político*, por así decirlo, de la acción y del esfuerzo individual de Portugal (Angola, Mozambique, Timor-Leste, entre los casos más significativos de apoyo a la paz y a la reconstrucción nacional) destaca claramente por encima de otro tipo de consideraciones. La diplomacia adquiere un enfoque más marcadamente económico y Portugal observa viejas áreas de interés: Mozambique, con la resolución del conflicto sobre la presa de Cahora-Bassa; Angola, donde la pacificación permite que se considere fundamentalmente como un mercado, a través del prisma de la potenciación de su propio desarrollo. Amplía también los horizontes mediterráneos, hasta ahora centrados en la vecindad próxima, magrebí –Argelia es el gran proveedor de gas natural–, al Mashrek y al golfo Pérsico, pensando tanto en la ecuación energética como en la atracción de inversiones.

En el plano interno, la Administración pública se consolidó en las áreas donde presentaba carencias, en particular en materia de defensa, y se modernizó en muchos sectores. El país se modernizó todavía más y, como en el caso del aumento del bienestar socioeconómico, el balance de las comparaciones positivas entre los años ochenta y el presente es tan impresionante que parece más bien un ejercicio de propaganda de los parabienes de la adhesión a la UE.

¿Cómo explicar entonces la ola de pesimismo en que, al inicio del milenio, se encuentran inmersos los portugueses, escépticos respecto a sí mismos y respecto a su futuro? El clima europeo e internacional adverso, si bien ensombrece el horizonte, no explica por sí solo el espíritu de desaliento, patente sobre todo entre las élites. Seguramente, hay que tener en cuenta el factor de normalidad: sintiéndose europeos iguales a los demás, sintiendo a Europa “aquí dentro”, los portugueses tienden a compararse más con éstos que con su propio pasado reciente. Observando el recorrido de la vecina España, donde el tipo medio de IVA o el precio de los combustibles lleva a los que viven cerca de la frontera a ir frecuentemente de compras y los demás, atraídos por la variedad de la oferta turística, acuden cada vez más de vacaciones, retomando hábitos de hace cuarenta años, cuando los niveles de renta y prosperidad eran inversamente simétricos a los actuales, los portugueses tienden a caer en el vaticinio de almanaque de que el país “va de mal en peor”. Conscientes de haber salido pronto de la cola de Europa, temen deslizarse de nuevo hacia los lugares del fondo de la tabla europea, ya no por comparación con Grecia, sino con las nuevas periferias orientales.

El recorrido de los últimos cinco años lo justifica en parte. La crisis se instaló con el primer año del siglo, y desde entonces hasta ahora ha reducido de forma significativa el ritmo de *catching up* con la media europea, motivo suficiente para romper las expectativas, avaladas por el retrato que los últimos gobiernos de coalición, en aras del juego político interno, han hecho del país, acercándose así a los profetas de la desgracia. Las sombrías perspectivas también se explican fácilmente por la quiebra general de diferentes indicadores. El desempleo supera el listón del 7% y roza los 450.000 parados, el déficit presupuestario, cuya reducción constituyó una meta persistente de la coalición PSD-CDS (Centro Democrático y Social) subió sin embargo hasta el 6%, provocando el segundo procedimiento por déficit excesivo del que es objeto Portugal, y el agravamiento consecuente del peso de su financiación. La insuficiencia del ahorro, el aumento del endeudamiento de las familias. El estancamiento económico persistente (el crecimiento estimado en 2005 no superará el 0,5% y las previsiones para 2006 se están revisando a la baja), y la débil competitividad que también persiste. Sin embargo, ni la crisis ni las medidas consideradas impopulares que, de entre las recetas conocidas, el Gobierno ha aplicado para corregir el declive de la economía afectan a

“La disparidad en la distribución de la renta ha aumentado significativamente y el índice de desarrollo humano se ha reducido”

todos por igual: síntoma sin embargo de indeseable normalidad, la disparidad en la distribución de la renta ha aumentado significativamente y el índice de desarrollo humano se ha reducido.

Por último, los portugueses, como resultado de varios casos de escandalosa cobertura mediática, empiezan a dudar de la bondad de la administración de Justicia, criticada tanto por su excesiva severidad como por su ineptitud. La lentitud procesal, los errores de inculpación por “crímenes” y sospechas que llegan sistemáticamente a conocimiento del público, la frecuencia, en lugar del recurso excepcional, de la prisión preventiva, son aspectos criticados por los profesionales de la Justicia cuyos efectos se hacen sentir indirectamente en la economía y afectan directamente a la imagen que los portugueses tienen de sí mismos. Otro aspecto de la normalidad europea de Portugal es la transformación radical, de momento sin mayores sobresaltos, de país de emigración a país de inmigración. Los residentes legales suman casi medio millón, lo que sitúa el número de habitantes procedentes de otros países (grandes comunidades ucranianas, brasileñas y de los países africanos de lengua oficial portuguesa) en una cifra en torno al 5% de la población total, y que ya pesa significativamente tanto en el modesto aumento de la población como en el equilibrio del presupuesto de la seguridad social.

Desafíos

Para vencer la crisis y superar los desafíos de la conquista plena de la modernidad –transformar “fatalidades en oportunidades”, en el lenguaje expresivo del

programa de Gobierno– se ha hecho el diagnóstico de los factores de atraso y se han puesto en marcha las medidas para sustentar el crecimiento en la innovación y en el conocimiento, masificar el acceso a las tecnologías de la información y promover la excelencia en la educación; impulsar una economía moderna y competitiva, capaz de generar y atraer inversión, cualificar el empleo y mejorar la productividad sin traicionar el modelo social. Dicho de otro modo, se trata de aplicar el modelo configurado por la Estrategia de Lisboa, velando, en el plano europeo, por que la restricción presupuestaria general no desvirtúe sus metas.

Para que esto sea posible, es necesario responder plenamente a los desafíos de modernizar y reformar el Estado, haciendo que la Administración sea más ágil, ampliando, en suma, el concepto de servicio público. Pero, para que los portugueses vuelvan a asumir plenamente el sentimiento de que forman parte de la modernidad, de que el futuro no se les ha escapado, también es vital reforzar el imperio de la ley, conseguir una justicia más rápida y más “justa”, cuya carencia tantos golpes propina en la percepción que los ciudadanos tienen de su propio país.

Por lo tanto, el gran desafío para los próximos años puede resumirse en llevar a cabo, en el plano económico y social, la “huida de la periferia” que Portugal consumó políticamente, convirtiéndose en agente y no en víctima de la mundialización. No existen motivos para que los portugueses sean prisioneros del atraso que vuelve a estar de moda considerar como un atavismo, y los riesgos se resumen en que, si este objetivo falla, Portugal tendrá dificultades para mantener el protagonismo y el espacio que conquistó a pulso, en el plano europeo y en el plano multilateral.

