

Raquel García

Elecciones legislativas en Portugal: António Costa, tercera parte, una perspectiva europea y española

Real Instituto Elcano, 3 de febrero de 2022.

Tema

El Partido Socialista portugués ha logrado la mayoría absoluta, con implicaciones para la UE y España.

Resumen

El pasado 30 de enero se celebraron elecciones legislativas en Portugal, después de que el primer ministro Costa no pudiera sacar adelante los Presupuestos con los que hasta ahora habían sido sus socios. Finalmente, el Partido Socialista obtuvo una mayoría absoluta no contemplada en ninguna encuesta durante la campaña, mientras los partidos a su izquierda sufrieron una pérdida de votos y de escaños. Aunque el PSD mantuvo su segunda posición, el otro gran ganador de la noche fue Chega, que consiguió alzarse como tercera fuerza. En este documento se analizan qué factores explican el resultado electoral y cuál puede ser el panorama político en los próximos años. Por último, se abordan las perspectivas europea y española de estas elecciones.

Análisis

¿Qué factores explican el resultado electoral?

El 30 de enero se celebraron elecciones legislativas en Portugal, precipitadas tras perder el primer ministro socialista António Costa (en el poder desde 2015) el apoyo de los que habían sido sus socios (el Bloco de Esquerda y la CDU, la coalición de Verdes y Comunistas) para sacar adelante los Presupuestos de 2022.

Sin duda, la sorpresa electoral fue la mayoría absoluta alcanzada por el Partido Socialista. El resultado es inesperado por varios motivos: las encuestas habían arrojado una victoria de Costa aunque muy igualada con el centro derecha liderado por Rui Rio (PSD) y, de hecho, en los últimos días previos a la elección parecía que éste último podría ganar; además, Costa consigue un hecho histórico en Portugal pues, después de siete años, no sólo no se desgasta, sino que refuerza el apoyo recibido. Todo ello, teniendo en cuenta que el primer ministro ha tenido que afrontar el reto de dos recuperaciones socioeconómicas consecutivas: primero, la que siguió a la Gran Recesión y la crisis del euro (que ocupó su primer mandato de 2015 a 2019) y, luego, el COVID-19 que prácticamente ha monopolizado la agenda de su truncada segunda legislatura (2020-2021).

Si bien es cierto que las encuestas no supieron predecir el resultado de las urnas, hay que destacar que Costa contaba con factores, tanto relativos a su propia gestión como de carácter externo a la misma, que mostraban un escenario favorable en comparación con sus rivales. En primer lugar, la gestión de la pandemia ha mostrado un perfil solvente de Costa: el país lidera los rankings europeos e internacionales de vacunación, con más del 90% de la población con pauta completa; la sociedad portuguesa ha respaldado las medidas de contención del gobierno, que contrasta con las protestas observadas en otros países de Europa Occidental; además, en un contexto adverso, el gobierno socialista ha subido el salario mínimo y el país ha visto una reducción del paro a niveles en torno al

6%, incluso tras el impacto de la pandemia; asimismo, cabe recordar que Portugal fue el primer país que recibió el visto bueno de la Comisión Europea a su plan de recuperación, coincidiendo con su presidencia del Consejo de la UE.

A esto, hay que sumar la debilidad existente en el resto de los partidos políticos. Mientras Costa contaba con un liderazgo fuerte dentro de su partido y fuera –el principal líder de la oposición, Rui Rio, le mostró su apoyo en lo más duro de la pandemia–, sus rivales políticos se encontraban en una posición de mayor debilidad.

Sus aliados, el Bloco y la CDU, no han sabido materializar el rédito electoral que han prestado a Costa. En las elecciones de 2019 sólo los socialistas consiguieron mejorar sus resultados, sacando ventaja del acuerdo al que habían llegado los partidos de izquierda en 2015, conocido como la *geringonça*. En 2019 la CDU acusó una pérdida de cinco diputados; esta vez ha sido el Bloco, que en 2019 consiguió mantener su resultado, quien ha experimentado una caída de 5 puntos porcentuales en el voto. La explicación puede encontrarse en el hecho de que, en gobiernos de coalición o apoyo de varios partidos, suele salir beneficiado el socio más grande. No obstante, cabría añadir la posición errática manifestada por ambos partidos: por un lado, querían expresar una posición exigente ante Costa rechazando los Presupuestos de 2022 pero, por otro, se mostraron abiertos a negociar un nuevo entendimiento de las izquierdas desde el comienzo de la campaña electoral. En definitiva, pudieron verse penalizados por ambas cuestiones: por poner en riesgo la gobernabilidad en un contexto de recuperación post pandemia para, después, mostrar durante la campaña electoral su predisposición a negociar con Costa, lo que, en ambos casos, habría favorecido el voto útil al primer ministro.

En el caso del principal partido rival, el PSD, partía con una posición debilitada ya que su líder, Rui Rio, ha sido cuestionado reiteradamente entre sus propias filas por considerar que su oposición a Costa era insuficiente. A esto hay que añadir que el PSD se encuentra en un escenario especialmente adverso en cuanto a potenciales socios: el CDS, su aliado conservador tradicional, afronta los niveles de apoyo más bajos desde 1975. Mientras, ha reiterado su rechazo a llegar a acuerdos con el ultraderechista Chega, que ha conseguido situarse en tercera posición con un discurso combativo y desafiante en contraposición al perfil moderado e institucional de Rio.

¿Qué podemos esperar los próximos años?

El resultado en las urnas arroja una victoria del hasta ahora primer ministro, que permitirá dar una continuidad reforzada a su gobierno, sin embargo, con un escenario político diferente al que existía hasta ahora. El rasgo más distintivo de la nueva Asamblea es la consolidación de la fragmentación: en 2019 ya había nueve partidos distintos, pero han aumentado su peso en términos relativos, especialmente en el caso de Chega pero también de Iniciativa Liberal. Es posible que este reparto de fuerzas lleve a una cámara legislativa más ruidosa por distintas razones: Chega, en tercera posición, tendrá un mayor altavoz desde el que ejercer una dura oposición, que se ve favorecida por la ausencia de interés real de querer gobernar, lo que le obligaría a abandonar una oposición ortodoxa en cuanto a los principios que defiende, asumir las contradicciones propias del ejercicio del poder y someterse a la rendición de cuentas que debe aceptar cualquier gobierno democrático.

Mientras, Bloco y CDU pueden verse motivados a ejercer una oposición más dura, por un lado, para intentar revertir la pérdida de votos sufrida en favor de António Costa y, por otro, para procurar diferenciarse entre ellos mismos ante un resultado muy igualado

entre ambos. La mayoría absoluta de António Costa favorecería esta actitud ya que, al no ser necesarios para sacar adelante las medidas del gobierno socialista, no tienen motivos para adoptar una postura responsable que permita la gobernabilidad y pueden dedicar más esfuerzos a desgastar al partido en el gobierno.

En este escenario, el PSD tiene que tomar la difícil decisión de definir su estrategia para los próximos años. Por un lado, si mantiene el cordón sanitario a Chega corre el riesgo de ver desdibujada su posición como líder de la oposición, sobre todo en un parlamento fragmentado y ruidoso; además, los alicientes para que adopte una postura benévola hacia el Partido Socialista que apoye la gobernabilidad son escasos: al igual que ocurre con el Bloco y con CDU, no necesita asumir una actitud responsable ya que el Partido Socialista cuenta con una mayoría suficiente; asimismo, la experiencia reciente demuestra que los partidos que apoyan al que está en el gobierno salen claramente damnificados –esto no solamente se ve con los socios de la izquierda del Partido Socialista, sino que el CDS, desde que se presentó a las elecciones de 2015 en coalición con el PSD, ha encadenado malos resultados–. Por otro lado, abrir la puerta a Chega puede hacer que el PSD se vea arrastrado y absorbido por el discurso del primero. Esto dejaría un espacio mucho más amplio a António Costa para gobernar, aglutinando el electorado de centro.

En cualquier caso, parece que António Costa es el principal beneficiado del panorama político que se abre: mientras el resto de partidos políticos se centrarán en recuperar el terreno perdido en un parlamento complejo, António Costa puede proyectar un liderazgo sólido en un momento especialmente necesario como es el de la recuperación post pandemia.

Costa, que ha sabido sortear con éxito la parte más difícil de la crisis sanitaria, ahora afronta un horizonte más amable. Portugal cuenta con 16.600 millones de euros del Instrumento Europeo de Recuperación para superar el impacto económico y social de la pandemia. Pero, sobre todo, estos recursos son una oportunidad para que Portugal haga frente a retos estructurales, reiterados en las recomendaciones del Semestre Europeo, y que se han visto agravados tras la emergencia sanitaria: problemas de acceso a la vivienda, desigualdad y pobreza, bajas pensiones y salarios, un PIB dependiente de lo público y de sectores como el turismo, etc. Además, Portugal tiene por delante el desafío, al igual que el resto de Europa, de adaptarse a la doble transición verde y digital.

Precisamente, en la capacidad de gestionar estos retos de calado puede encontrarse la clave de que António Costa sepa aprovechar un escenario *a priori* favorable. No obstante, los antecedentes de amplias mayorías socialistas –la de António Guterres en 1999 con 115 diputados o la de José Sócrates en 2005 con 121– obligan a ser cautelosos: ambos acabaron dimitiendo ante una acusada pérdida de popularidad y apoyo, en el caso de Sócrates bajo la sombra de la corrupción y en el de Guterres acusado desde la izquierda de impulsar la privatización en sanidad y empresas públicas.

Si António Costa agota la legislatura, se convertirá en el jefe de gobierno más longevo de la democracia portuguesa desde 1974, superando a Aníbal Cavaco Silva (PSD). Todo apunta a que la cómoda mayoría absoluta que ha conseguido le permitirá alcanzar este reto. La incógnita por resolver, y la pregunta más interesante, es si Costa sabrá aprovechar esta coyuntura para acometer los cambios estructurales necesarios y si logrará conseguir que tanto la amplia mayoría y larga duración en el cargo tengan un desenlace diferente a las experiencias conocidas hasta ahora en Portugal.

El resultado de las elecciones en clave europea

La crisis económica y financiera que se desató en 2008 fue especialmente dura en Portugal. Entre 2011 y 2014 debió asumir un rescate financiero y las medidas económicas tuvieron negativas consecuencias sobre el poder adquisitivo de los portugueses y los niveles de pobreza y desigualdad del país. En 2013 y 2014 la tasa de exclusión y pobreza subió dos puntos porcentuales, hasta el 27,5%, con relación a los años anteriores.

Con su llegada al poder en 2015, Costa y su ministro de Finanzas, Mário Centeno, imprimieron un giro a las políticas de reajuste macroeconómico y control de la deuda pública que habían dominado la respuesta europea a la crisis económica y financiera iniciada en 2008. El cambio de rumbo adoptado fue conocido como el “milagro portugués”: en 2017 la economía creció un 3,5%, el mejor dato desde 2001; en 2018 se revirtió por primera vez la tasa de exclusión social, en línea con la media de la eurozona. Asimismo, Portugal supo hacerse valer como un socio fiable y cumplidor ante las instituciones europeas. De hecho, el ministro de Finanzas Centeno fue elegido presidente del Eurogrupo en 2017.

Además, el nuevo gobierno en Portugal y el cambio adoptado en sus políticas supusieron una esperanza para la socialdemocracia europea, que en ese momento se encontraba debilitada. En 2015 eran las fuerzas conservadoras las que gobernaban en algunos de los Estados miembros de mayor peso: Alemania, Polonia, España y el Reino Unido. Asimismo, en esos años los partidos socialdemócratas, que habían tenido que asumir en muchos casos las medidas de ajuste económico, vieron caer su popularidad a la vez que presenciaban el auge de movimientos de izquierda que canalizaban el descontento social (Syriza, el Movimiento 5 Estrellas, Podemos, el mismo Bloco, etc.).

En comparación con 2015, parece que la socialdemocracia europea ha recuperado terreno perdido: además de Alemania, las encuestas apuntan a un escenario más favorable para los socialdemócratas en países donde se vio especialmente golpeada como Grecia o Italia. En cualquier caso, de los siete líderes socialdemócratas, António Costa es el que lleva más tiempo en el cargo. Asimismo, con más del 41% de los votos, es el líder socialdemócrata que obtiene un mayor respaldo en las urnas sólo por detrás del primer ministro maltés (el resto no llegan al 30%).

Por otro lado, el ascenso de la ultraderecha en Portugal, que hasta ahora se había contenido en comparación con el resto de Estados miembros, sitúa al PSD ante el mismo el reto que ya venían afrontando sus socios conservadores tradicionales y democristianos del Partido Popular Europeo: cómo relacionarse con partidos de estas ideologías. A esto se suma el aumento de votos que ha recibido el nuevo partido de centroderecha Iniciativa Liberal. Al igual que la socialdemocracia ha sufrido un desgaste, los partidos conservadores tradicionales europeos han experimentado en los últimos años una pérdida importante en su cuota de poder debido, entre otros factores, al auge de partidos populistas de ultraderecha y formaciones liberales. En las últimas elecciones celebradas en países como Francia, los Países Bajos e Italia, las fuerzas de centroderecha tradicionales han llegado a ocupar la tercera o cuarta posición. Los próximos años serán fundamentales: por un lado, para saber si el PSD portugués continúa con el cordón sanitario a Chega o se ve arrastrado por su discurso radical; por otro, para conocer si, pese a la aparición de nuevos partidos, el PSD es capaz de salvar la situación y amortiguar la potencial huida de votos o, por el contrario, continuar el camino que ya han recorrido otros socios conservadores europeos.

Por último, es interesante resaltar que, a diferencia de otros Estados miembros en los que los movimientos verdes van ganando protagonismo, en Portugal los partidos PAN y Livre apenas han conseguido apoyo, mientras que Los Verdes, en coalición con la CDU, han visto una clara reducción en los escaños conseguidos. Esto explicaría, a su vez, la capacidad de Costa de consolidar su posición. En cualquier caso, al igual que se ha comprobado un retraso de tendencias en Portugal en lo relativo al ascenso de la ultraderecha, cabe la posibilidad que en los próximos años se produzca un auge de los partidos verdes.

Las implicaciones para España de las elecciones portuguesas

La existencia de sendos gobiernos socialistas en España y Portugal apoyados por fuerzas a su izquierda hacen que, por razones obvias, los resultados en el país vecino sean observados con atención en España. La victoria del líder socialista portugués puede verse, en este sentido, desde el optimismo por parte del gobierno español. La afinidad ideológica y la buena sintonía personal de ambos jefes de gobierno pueden aprovecharse para reforzar las relaciones entre ambos países y maximizar los intereses comunes, sobre todo en el seno de la UE. Cabe destacar que los jefes de gobierno español y portugués son los socialdemócratas de más antigüedad en el Consejo Europeo.

España y Portugal mantienen relaciones de amistad que quedan de manifiesto en las cumbres bilaterales que se celebran de manera continuada. Sin embargo, no han sabido explotar al máximo los beneficios de la relación, tal vez por las asimetrías entre ambos: España en la 14ª economía mundial y la cuarta de la UE, mientras que Portugal es la 48ª economía mundial y la 15ª de la UE.

No obstante, ambos países han presentado dinámicas similares y tienen numerosos intereses en común. Los dos Estados sufrieron especialmente durante la Gran Recesión junto al resto de la periferia de la eurozona. En la pandemia, España y Portugal se vieron muy perjudicados, con caídas del PIB del 10,8% y del 9,4% respectivamente. Según los cálculos de la Comisión, las dos economías tendrán un comportamiento similar: en 2022, España crecerá un 5,5% y Portugal un 5,3%. Además, ambos países afrontan problemas estructurales similares, como la dependencia del turismo y la deuda pública. Asimismo, la campaña de Portugal ha estado protagonizada por cuestiones que también son prioritarias en España, como el salario mínimo, la reforma laboral y el sistema público de salud. Ambos países fueron firmes defensores del Instrumento Europeo de Recuperación y, de hecho, los respectivos planes nacionales de recuperación y resiliencia incluyen proyectos comunes en cuestiones como el hidrógeno verde, la cadena de valor de las baterías y la cohesión territorial transfronteriza.

Conclusiones

El ciclo político que comienza en Portugal puede ser aprovechado por España para reforzar la relación con el país vecino. La etapa que ahora comienza en la UE, enfocada en la recuperación económica y las reformas estructurales y en la que España y Portugal comparten diagnóstico, desafíos y propósitos, debe ser utilizada para relanzar la relación entre ambos. Para ello, es oportuno reforzar los mecanismos de comunicación, el intercambio de información y la definición de posiciones comunes en la UE, que permitan impulsar la relación más allá de la coyuntura política del momento. Esto no sólo facilitará que ambos afronten los próximos años en mejores condiciones y con mayor probabilidad de éxito, sino que reforzará su voz en los debates que definirán el futuro de la UE.