

LA POLÍTICA DEL BLOQUE IBÉRICO: LAS RELACIONES HISPANO-PORTUGUESAS (1936-1949)

Juan Carlos JIMÉNEZ REDONDO
UNED - Madrid

I.- FACTORES CONDICIONANTES DE LAS RELACIONES PENINSULARES

Como ha señalado Marcel Merle, antes de abordar el estudio de un determinado problema, es imprescindible proceder a una revisión de datos históricos para así obtener puntos de comparación en el tiempo que permitan seguir las líneas evolutivas básicas y la identificación de los factores que desempeñan una función dominante¹. Partiendo de esta premisa, señalaremos, en apretada síntesis, cómo las relaciones entre España y Portugal presentan dos aspectos específicos sobre los que es imprescindible reflexionar con el fin de comprender convenientemente su significación.

El primer factor determinante de unas relaciones especiales y específicas es la respectiva consideración de cada país dentro de una perspectiva estrictamente peninsular, que introduce un elemento claramente distorsionador en sus relaciones. La Península Ibérica presenta un claro desequilibrio entre los dos Estados que la conforman, puesto que frente al escaso 15,2% ocupado por Portugal, se levanta un Estado español que abarca el 84% restante. Desproporción no sólo representativa desde un punto de vista territorial, sino que es aplicable a otras variables tales como población, recursos económicos o militares, etc. Esta asimetría ha creado, al margen de otros elementos propios configuradores del sentimiento nacional, una tradición portuguesa de recelo frente a un vecino comparativamente poderoso y siempre proclive a borrar la frontera intrapeninsular en beneficio de una "Península Hispánica" unitaria. Esta situación ha dado lugar a que, a pesar de su posición geográfica fronteriza, ambos países hayan establecido sus respectivos circuitos de intereses al margen el uno del otro, lo que se ha traducido en una relación mínima a todos los niveles propiciando ese tradicional

1. M. Merle, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, p. 66-67.

desconocimiento mutuo. En resumen, un elemento estructural siempre presente en la relación peninsular que obliga a indagar sobre su función de factor dominante de estas relaciones.

En segundo término, nos referiremos a la situación marginal de la Península Ibérica con respecto a los grandes centros de decisión no sólo mundiales sino incluso europeos. España y Portugal aparecen como dos potencias de tipo medio² con unos intereses internacionales muy reducidos, limitados a su propia supervivencia como dictaduras y a conseguir su inserción, en las condiciones menos onerosas posibles, dentro de los nuevos sistemas internacionales que se iban estableciendo. Las dictaduras ibéricas permanecen marginadas de los centros de poder internacional, moviéndose dentro de la escena internacional como actores subordinados, adoptando una política de intereses muy limitados, siendo mucho más objeto que sujeto de las relaciones internacionales. De aquí la influencia decisiva que adquiere tanto el contexto externo como la respectiva fórmula de incardinación de cada país en el sistema internacional de postguerra en el propio desarrollo de las relaciones bilaterales.

II.- PERVIVENCIA Y SUPERACIÓN DEL IBERISMO COMO FACTOR DOMINANTE DE LAS RELACIONES PENINSULARES

El iberismo entendido como el deseo de reunificación de las dos naciones bajo un estado unitario no concluyó con el ensayo de los Austrias en 1640, sino que, al contrario, ha sido el factor que ha desempeñado una función dominante, adoptando diferentes formas y significados, en la política peninsular. Esencia de esa secular historia de antagonismo explica, además, las dos opciones políticas divergentes que ambos países han seguido tradicionalmente. Por parte española, los impulsos por recomponer la unidad perdida, cuya inviabilidad provocará una infravaloración y omisión permanente de la nación portuguesa; por parte lusa, una opción en la que se privilegiaba la proyección atlántica del país frente a la vertiente continental, en una consciente política de "costas viradas" frente a España, y como fórmula más válida de defensa de su independencia³.

Sólo en el siglo XIX estos planteamientos adquirieron una dimensión diferente al surgir, como una consecuencia lógica del nacionalismo liberal, ese iberismo de convergencia que buscaba una solución solidaria que permitiera a los dos países tomar el tren de la modernidad y del progreso en aras de un futuro mejor⁴. Iberismo de convergencia agotado a raíz del fracaso de la Iª República

2. V. Morales, *España, de pequeña potencia a potencia media (un ensayo sobre el dilema de su proyección exterior)*, Madrid, UNED, 1991.
3. J. Macedo, *Constant of the History of Portugal*, Lisboa, Academia das Ciências, 1981.
4. M. Mascarenhas, "A questão ibérica, 1850-1870", *Bracara-Augusta*, Braga, 1980; M. V. López-Cordón, *El pensamiento político internacional del federalismo español (1868-1874)*, Barcelona, Planeta, 1975; J. A. Rocamora, "Un nacionalismo fracasado: el iberismo", *Espacio, tiempo y forma. Historia contemporánea*, Serie V, 1989, p. 29-57; P. Vázquez Cuesta, *A Espanha ante o Ultimatum*, Lisboa, Horizonte, 1975.

española, aunque en el caso del iberismo portugués lo estuviera prácticamente desde sus inicios. Fracaso definitivo, a pesar de un último escaqueo coincidiendo con la crisis del ultimátum, cuando el nacionalismo portugués se reformula en términos ultramarinos, africanos y, en cualquier caso, dentro de un marco ya exclusivamente portuguesista. A partir de 1910, el iberismo aparece asimilado al peligro español, siendo definitivamente considerado como sinónimo de antipatriotismo y traición. A partir de entonces, las relaciones peninsulares adquirieron un discurrir difícil e incluso soterradamente antagónico en algunas fases, sólo superadas durante la Dictadura de Primo de Rivera gracias a una política al margen de cualquier veleidad iberista, favorablemente ayudada por el golpe militar del 28 de mayo de 1926 que, al armonizar los regímenes políticos de ambos países, hizo más fácil la comunicación entre ellos⁵. La problemática iberista resurgió como núcleo central de las relaciones peninsulares durante la IIª República española. Su naturaleza potencialmente revolucionaria, al apoyar masivamente las actividades de los exiliados lusos, e iberista, al ser su ideal la construcción de una Iberia solidaria de pueblos en libertad, hizo temer en Portugal por la suerte no sólo de la propia dictadura, sino también, en una percepción exagerada de forma interesada por las autoridades lisboetas, de la propia integridad nacional, llegando a la conclusión de que ambos regímenes eran mutuamente excluyentes⁶.

1.- La Guerra Civil: el reconocimiento de Franco por el Gobierno portugués

La sublevación militar de julio de 1936 permitió a Salazar intervenir activamente frente al peligro que, en su opinión, representaba la República con la puesta en marcha de una acción política consciente y autónoma con la que hacer frente a dicha amenaza. Salazar apostó decididamente por Franco en la Guerra Civil como forma de atajar en su mismo núcleo el peligro español, al mismo tiempo que vía necesaria para la consolidación de su propio proyecto político. Actuación que marca una nueva etapa en las relaciones peninsulares ya que, por primera vez, es el Gobierno portugués el que adquiere la iniciativa, afrontando el peligro iberista y revolucionario percibido por medio de una acción ofensiva basada en el principio de una España fuerte, unida e ideológicamente compatible, la que surgiría de la victoria del Ejército sublevado, ligada sólidamente a Portugal en una estrategia común⁷.

5. Hipólito de la Torre, *Antagonismo y fractura peninsular*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, y *Del peligro español a la amistad peninsular*, Madrid, UNED, 1984.
6. Tesis mantenida por César Oliveira en *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*, Lisboa, O Jornal, 1988. Ver también H. de la Torre, *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil española*, Mérida, UNED, s.f., y A. Egido, *La concepción de la política exterior española durante la II República*, Madrid, UNED, 1987.
7. H. Kay, *Salazar and Modern Portugal*, Londres, Eyre & Spottiswoode, 1970, p. 77-78.

Partiendo de una visión profundamente maniquea del conflicto⁸, estar a favor del Ejército franquista significaba estar a favor del *Estado Novo*, de la parte "civilizada" de la Península, de la defensa del ideal cristiano. Situarse en el lado opuesto era sinónimo de subversión comunista y de amenaza a la integridad del Estado, lo que debía ser combatido por todos los medios posibles. Esta concepción permitió a la dictadura salazarista la puesta en marcha de distintas medidas depurativas de defensa del régimen, lo que posibilitó el paso de un anticomunismo oficial a un anticomunismo asumido como cruzada social o nacional y del cual la *Legião Portuguesa* constituyó su mejor ejemplo⁹.

El apoyo salazarista al alzamiento militar se concretó en varios aspectos fundamentales: Portugal constituyó una retaguardia de apoyo logístico indispensable para el éxito de la sublevación; fue un territorio privilegiado para el tránsito del apoyo alemán a Franco; prestó un significativo apoyo financiero y favoreció, directa o indirectamente, la adquisición de armas y municiones¹⁰. Además, puso a disposición de los nacionales todas sus posibilidades de comunicación y propaganda, destacando especialmente la emisora *Rádio Clube Português* que jugó un papel esencial en apoyo del progreso de las columnas militares nacionales de Andalucía a Madrid, y como medio para elevar la moral y la solidaridad de los combatientes¹¹. En resumen, una actitud ante el conflicto claramente parcial visible, sobre todo, en un doble plano: en el ámbito internacional, la actividad diplomática en favor de las tropas franquistas; es decir, el uso de medios políticos para alcanzar el objetivo de la unidad peninsular que, en opinión de Iva Delgado, constituyó el punto neurálgico de la táctica salazarista¹² y, en segundo lugar, en la política de ruptura seguida con el Gobierno de la República y de reconocimiento del Gobierno de Franco.

En el plano diplomático, la actividad esencial se encaminó a obstaculizar la actividad del Comité de No Intervención, al considerar que su inoperancia práctica favorecía los intereses del Ejército franquista. Desde que a principios de agosto se hizo pública la propuesta francesa para un acuerdo de no intervención, el Gobierno portugués decidió mantener un compás de espera hasta conocer la posición de las demás naciones y, sobre todo, hasta la afirmación militar de las tropas sublevadas. Especialmente comprometido en la situación española, se optó por una adhesión de principio al acuerdo, aunque poniendo de manifiesto una serie de reservas

8. J. M. Costa Junior, *A Espanha sob o terror vermelho*, Lisboa, Companhia Nacional Editora, 1937; *Espanha vermelha contra Portugal*, Lisboa, Império, 1937.
9. Aunque Salazar no pretendía una nación en armas al estilo de los fascismos europeos, sino la extensión social del mecanismo represivo de la dictadura. I. Delgado, *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*, Lisboa, Europa-América, 1980, p. 31.
10. G. Jackson, *La República española y la Guerra Civil*, Barcelona, Crítica, 1986, p. 234. También C. Oliveira, *Salazar...*, p. 151-152.
11. C. Oliveira, "La ayuda de Salazar a la sublevación franquista", *Historia* 16, 104, 1984, p. 11-22.
12. I. Delgado, *op. cit.*, p. 38.

específicas, siendo la fundamental la referida a la independencia nacional. Es decir, como para Salazar la guerra española suponía una amenaza a la integridad del país al considerar al Gobierno republicano el vehículo de Moscú para la formación de una federación ibérica de corte comunista, el apoyo al Ejército franquista significaba la defensa de los intereses nacionales portugueses y, en última instancia, de la supervivencia de Portugal como nación independiente. Advirtiendo esta posición especial, el Gobierno luso oficializó, el 21 de agosto de 1936, su adhesión de principio declarándose dispuesto a abstenerse de cualquier injerencia directa o indirecta en los asuntos internos de España, aunque no consideraba como tal la defensa del orden público interno, la defensa contra la subversión social, la salvaguardia de la vida y libertad de los ciudadanos portugueses, la defensa de la integridad nacional y el mantenimiento de relaciones con las autoridades que de facto ejercían el Gobierno o la Administración en España. Días más tarde se promulgó un decreto-ley prohibiendo en todo el territorio portugués la exportación, reexportación y tránsito de material de guerra con destino a España o sus posesiones¹³.

La conclusión del acuerdo de no intervención llevó a los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia a proponer la constitución de un Comité Internacional encargado de verificar el acuerdo. Sin embargo, Salazar consideró que dicho Comité no correspondía ni a la letra ni al espíritu del acuerdo y que no tenía fundamento jurídico, ya que presuponía, implícitamente, la insuficiencia de los Estados para aplicar su propia legislación y para mantener los compromisos asumidos¹⁴. A pesar de todo, para no ser acusado de boicotear los esfuerzos de paz, decidió apoyar su constitución siempre que se delimitaran rigurosamente sus competencias, de modo que no pudiera salirse de los límites establecidos, aunque condicionando su participación a la definición de unas reglas de funcionamiento precisas en una clara maniobra para retirar al Comité cualquier poder efectivo. Esta actitud dilatoria originó una fuerte campaña antiportuguesa en los distintos países europeos que acusaban a Salazar de facilitar auxilio masivo al Ejército franquista. También hizo que el Gobierno francés empezara a considerar necesario extender a Portugal el embargo declarado a España como único medio efectivo de frenar el canal de material de guerra que este país suponía para el bando nacional. El peligro claro de aislamiento que esta actitud conllevaba convenció finalmente al presidente del Consejo a autorizar la presencia de un representante portugués en Londres.

Esta actitud de entorpecimiento y dilación fue nuevamente adoptada ante la propuesta británica de elaborar un esquema de fiscalización para España. La respuesta del Gobierno luso fue, en principio, firme no aceptando participar al oponerse al principio de vigilancia por organismos internacionales de su territorio

13. *Dez anos de política externa*, 11 vols., Lisboa, Imprensa Nacional, 1964-1980, vol. III, 1964, p. 173-175. A. F. Nogueira, *Salazar, vol. III. As grandes crises*, Oporto, Livraria Civilização, 1983, p. 22-25.

14. *Dez anos...*, vol. III, 1964, p. 221-223.

nacional, defendiendo la idea de la soberanía y la autonomía de cada Estado para hacer prevalecer su capacidad en el cumplimiento de los compromisos internacionales¹⁵. Sin embargo, en febrero cambió sustancialmente su posición, aceptando la presencia de observadores en su territorio, aunque únicamente de nacionalidad británica. A esto añadió la publicación de un decreto-ley prohibiendo el reclutamiento de voluntarios para cualquiera de las facciones en lucha. Las razones de este cambio deben buscarse tanto en la grave situación de aislamiento que su intransigencia estaba provocando y que empezaba de nuevo a crear una atmósfera contraria al régimen portugués, acusado de ser el máximo obstáculo para el éxito de la política de control, como a la nueva situación militar de la guerra, ahora claramente favorable a los nacionalistas. Este viraje permitió un acercamiento perceptible hacia Gran Bretaña, rompiendo el aislamiento en que la nación se encontraba y salvaguardando, además, el prestigio del país¹⁶.

La actuación de Salazar en el marco del Acuerdo de No Intervención era una muestra de las mayores posibilidades de maniobra que la política portuguesa había conseguido con respecto a su tradicional dependencia británica. El apoyo a Franco, invocado en nombre de la defensa de Occidente, se sobrepuso a la línea marcada por Gran Bretaña, en una primacía evidente de la esfera ibérica a la alianza inglesa¹⁷. No obstante, y dada la profunda significación estructural de la Alianza, nunca puso en causa su mantenimiento dando algún paso que significara completa oposición a los intereses británicos en la Península¹⁸.

A partir de la segunda mitad de 1937 cuando la victoria del Ejército nacionalista parecía ya irreversible, la situación comienza a evolucionar. La emergencia de una España fuertemente ligada al expansionismo alemán, potencialmente enemiga de Gran Bretaña y de sus aliados, militarmente poderosa y donde la Falange no ocultaba sus ímpetus anexionistas, la convirtieron en un peligro visible que provocó un reajuste de la política lusa hacia posiciones más próximas a las de su aliado tradicional. Revisión que coincide con un cambio de la política británica hacia Franco¹⁹, tendente a la neutralización de la Península como medio esencial de defensa de sus intereses estratégicos en la zona. Convergencia de objetivos que permitirá encarar la propuesta española de conclusión de un Tratado de Amistad y No Agresión.

El proceso de reconocimiento del Gobierno de Franco tiene como primer paso la ruptura de relaciones con el Gobierno republicano, que se produce como

15. I. Delgado, *op. cit.*, p. 130-131.

16. Como bien apunta Hipólito de la Torre, Portugal sólo podía defender con eficacia la causa de los nacionalistas españoles dentro del Comité y de un contacto persuasivo con Inglaterra. H. de la Torre, "Las relaciones hispano-portuguesas en la edad contemporánea", *VVAA: Reflexiones en torno a España y Portugal*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert, 1993, p. 33-73.

17. I. Delgado, *op. cit.*, p. 60-61.

18. A. Oliveira Salazar, *Portugal, a Aliança inglesa e a guerra de Espanha*, Lisboa, SPN, 1937; F. Rosas, *O Salazarismo e a Aliança Luso-Britânica*, Lisboa, Fragmentos, 1988.

19. E. Moradiellos, *Neutralidad benévola*, Oviedo, Pentalfa, 1990.

respuesta a las acusaciones de reiteradas violaciones del Acuerdo de No Intervención. Lo más llamativo es que, como comprueba Iva Delgado, la práctica totalidad de las acusaciones del Gobierno republicano eran irrefutables. En primer lugar, se acusaba a Portugal de ser una de las principales bases de operaciones de los sublevados con el beneplácito y ayuda del Gobierno portugués. Segundo, los rebeldes disponían, sin cualquier restricción, de paso por el territorio portugués, lo que les permitía el abastecimiento de aviones, armas, municiones y hombres. Como tercera acusación se hacía constar que el navío alemán *Kamerun* había descargado en Lisboa tanques ligeros, aviones desmontados, bombas y granadas de mano que, a través de territorio portugués, habían sido trasladadas a Badajoz y Salamanca. Cuarto, se denunciaba la entrega de refugiados políticos contra todos los principios del Derecho de gentes. En este sentido es necesario constatar cómo la entrega de refugiados no era de exclusiva iniciativa portuguesa, sino pedida por los militares sublevados que incluso no se recataban de cruzar las fronteras portuguesas en busca de prisioneros. Finalmente, la denuncia menos consistente de todas, en la que se alertaba sobre la situación de la embajada en Lisboa, donde el embajador Sánchez de Albornoz era prácticamente un rehén del Gobierno portugués sin poder comunicar con el exterior²⁰, mientras desde octubre funcionaba en Lisboa, de forma paralela, la Junta de Representación del Estado español.

Según expone César Oliveira, si bien el momento del reconocimiento de *iure* del Gobierno de Franco es claro, 28 de abril de 1938, es en cambio difícil dilucidar cuándo se produce el reconocimiento *de facto*, ya que existe la posibilidad de situarlo en tres momentos determinados: en septiembre de 1936, cuando el Gobierno de Salazar se dirige al Gobierno de Burgos reclamando sobre ciertas violaciones de su territorio; en junio de 1937, cuando Vasco da Cunha, cónsul general de Portugal se instala en Salamanca acreditado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; en diciembre de 1937, cuando Theotónio Pereira es nombrado Agente Especial de Portugal ante el Gobierno de Burgos. Discordando de Castro Brandão, que sitúa el reconocimiento en esta última fecha, Oliveira llega a la conclusión de que el reconocimiento *de facto* se produce el 15 de mayo de 1937 cuando se firma el Acuerdo provisional de regulación del comercio luso-español²¹.

El reconocimiento, desde un punto de vista jurídico, puede definirse como la manifestación de la voluntad de un sujeto de Derecho internacional por el que éste reconoce como válido un determinado estado de cosas o una determinada pretensión²², lo que aplicado al reconocimiento de gobiernos se traduce en continuar o no relaciones con los nuevos representantes de un Estado que ha sucedido a los anteriores por medios no conformes a los constitucionalmente

20. I. Delgado, *op. cit.*, p. 81-117.

21. C. Oliveira, *Salazar...*, p. 327-335.

22. A. Rodríguez Carrión, *Lecciones de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 100.

previstos. Es una figura caracterizada, en síntesis, por tres rasgos esenciales: es un acto unilateral de un sujeto; es absolutamente discrecional y voluntario, y, como tal, con una completa dependencia de una actitud política determinada y efectiva. Dentro de esta figura podemos distinguir entre reconocimiento *de iure*, definitivo y pleno, y *de facto*, provisional o limitado, pero haciendo la salvedad que se refieren al acto de reconocimiento y no se aplican al objeto de lo reconocido. Finalmente, señalar que el reconocimiento se puede realizar de dos formas, o bien de manera expresa o bien de forma tácita, es decir, derivado de un hecho positivo que indica claramente la intención de otorgar dicho reconocimiento, que, en todo caso, debe ser siempre realizado por los órganos estatales de relación internacional con capacidad de vincular internacional y válidamente al Estado²³.

Atendiendo al marco jurídico definido, debemos concordar con la posición de César Oliveira cuando señala el Acuerdo comercial como el momento del reconocimiento *de facto* pues, aunque el establecimiento o reanudación de relaciones comerciales e incluso la permanencia de relaciones consulares, siempre que no haga falta la petición del *exequatur*, no presuponen en sí mismas este reconocimiento, es verdad que la firma de un Tratado bilateral cumple la forma exigida para considerarlo un acto positivo que implica o expresa el deseo de reconocimiento. Igualmente creemos que la nota publicada por las autoridades del *Estado Novo* el 11 de septiembre más que un reconocimiento *de facto* debe ser considerado como un reconocimiento del bando franquista como beligerante que ejerce efectivamente la autoridad sobre una parte del territorio. Lógicamente, esto hacía incompatible el reconocimiento del Gobierno republicano, iniciándose el proceso que culmina el 24 de octubre con la ruptura de relaciones diplomáticas. Finalmente, señalar que el nombramiento de un agente especial no tiene, en sentido jurídico estricto, por qué ser considerado como un acto de reconocimiento *de facto*, aunque es evidente que es una decisión política de significación inequívoca que prácticamente puede ser considerada como antesala del reconocimiento.

La posición del Gobierno portugués ante el reconocimiento del Gobierno de Burgos es clara expresión de una política definida y estudiada. Al no comprometerse a un reconocimiento *de iure* junto a Alemania e Italia, claro ejemplo de reconocimiento prematuro realizado apenas tres meses después de la eclosión del conflicto²⁴, Salazar consigue "no dar la impresión de ser arrastrados por estas potencias, lo que parecería un cambio en el rumbo tradicional de nuestra política", dejando transcurrir los acontecimientos ante la imposibilidad de conseguir el reconocimiento conjunto de Portugal, Brasil y otras naciones sudamericanas²⁵. ¿Qué pretendía con esta actitud? Fundamentalmente un doble

23. *Ibidem*, p. 105.

24. S. Dreyfus, *Droit des relations internationales*, París, Cujas, 1987, p. 78.

25. *Dez anos...*, vol. III, 1964, p. 556-557.

objetivo: desmarcarse de los regímenes alemán e italiano, lo que le permite mantener una posición más independiente en su labor de apoyo a las tropas franquistas; y, en segundo término, ampliar su margen de maniobra especialmente frente a Gran Bretaña al poder presentarse en posición intermedia entre la postura franco-británica y la de Alemania e Italia, ganando en posibilidades de influencia frente al Gobierno británico. En resumen, Salazar adoptó una posición inteligente en el problema del reconocimiento del Gobierno franquista, sabiendo adoptar una línea neutra muy beneficiosa para sus intereses, que no eran otros que coadyuvar a la victoria del Ejército sublevado, salvando todos los obstáculos que pudieran entorpecerla.

El triunfo de Franco en la Guerra Civil había supuesto la realización plena de los deseos del Gobierno luso. Significativamente, y a pesar de la nueva problemática que había traído consigo esta solución, en un discurso ante la *Assembleia Nacional*, Salazar afirmaba que Portugal se "mantuvo firme durante toda la crisis; arrastró con malas voluntades, amenazas y peligros, sin cansancio, sin desánimo, sin cálculo. Desprendimos esfuerzos, perdimos vidas, corrimos riesgos, compartimos sufrimientos, y nada tenemos que pedir ni cuentas que presentar: vencimos, es todo"²⁶. Palabras lo suficientemente clarificadoras por sí mismas que ahorran cualquier comentario al respecto. En otro orden de cosas, es necesario hacer notar que con su decidida actuación en favor del bando franquista, Salazar quedaba enganchado en una línea de apoyo al nuevo Estado español del que le sería difícil desmarcarse. Con la opción tomada, considerada además una prioridad absoluta de su política, Salazar había optado por una vía que más tarde, en los momentos críticos de la IIª Guerra Mundial o del aislamiento internacional del franquismo, le impedirá maniobrar, quedando en muchos casos sin respuesta ante las distintas coyunturas de un período de realidades cambiantes. Aunque no es menos cierto que, al contrario, la decidida posición de Salazar sirvió para frenar, en el momento de la tentación intervencionista española, los renacidos impulsos anexionistas, ya que amplios sectores de opinión españoles mantuvieron serias reticencias a la hora de afrontar una respuesta a la guerra que les opusiera frontalmente con el régimen de Salazar.

2.- España y Portugal durante la IIª Guerra Mundial

Ante la posibilidad de conflicto en una Europa convulsionada por los golpes de fuerza hitlerianos, los dos países diseñaron estrategias de acomodación en principio coincidentes. Posición que aunque partía de una toma de postura clara ante la eventualidad de un conflicto, la neutralidad, no siempre se mantuvo lineal, en cuanto que la percepción de la guerra y la solidaridad ideológica con las potencias del Eje hizo oscilar la posición tanto de España como de Portugal. En

26. M. C. Henriques y G. Melo, *Salazar. Pensamento e doutrina política. Textos antológicos*, Lisboa, Verbo, 1989, p. 351-352.

cualquier caso, ambas dictaduras encararon desde el verano de 1938 la probabilidad de la guerra de la misma forma: deseando la neutralización y marginación de la Península como escenario bélico. Coincidencia de objetivos que permitió iniciar conversaciones de las que surgió el Tratado de Amistad y No Agresión hispano-portugués de 17 de marzo de 1939.

Aunque la iniciativa para la firma del Tratado provino de la España franquista, la idea de la neutralización de la Península como escenario bélico estaba ya presente en Salazar varios meses atrás. En sintonía con la estrategia británica de preparación de la guerra, favorable a la neutralización de la Península, y por constituir la opción más satisfactoria tanto para su dictadura como para los intereses de las clases dominantes en las que ésta se sustentaba, la opción de la neutralidad se había convertido para Salazar en una orientación política permanente²⁷. En cambio, para el franquismo la necesidad del Tratado tenía una razón más coyuntural, ya que era necesario salvaguardar la inviolabilidad de sus fronteras occidentales, teniendo en cuenta el delicado contexto internacional del verano de 1938, en la perspectiva de un más que probable divergente encuadramiento internacional de ambos países en una hipotética guerra europea. Era esencial, por tanto, imposibilitar un desembarco británico en las costas portuguesas que pudiera hacer peligrar la situación de ventaja obtenida en la Guerra Civil, pero también respondía al intento de iniciar una sustitución de influencias en Portugal, imponiendo la vía de una aproximación a España frente a la tradicional vinculación de este país con Gran Bretaña. Pretensión, por otro lado, no seguida por el Gobierno salazarista, para quien el Tratado no significaba una alteración importante ni en las relaciones existentes con Gran Bretaña, ni modificaba las obligaciones y derechos resultantes de la Alianza luso-británica²⁸. El Tratado era, en este sentido, una forma consistente de impedir la amenaza para su propia independencia ante una España instrumentalizada y dirigida por Alemania; una garantía jurídica que vinculaba al enemigo tradicional en el sentido de respetar la inviolabilidad de las fronteras, lo que indirectamente podría significar la renuncia española a una política ibérica agresiva. Aunque era evidente que no podía significar una garantía absoluta, tanto por que en una situación bélica generalizada los compromisos individuales entre países quedaban subsumidos dentro de los intereses globales de la guerra no manejados por ellos, como por la propia disponibilidad de una de las partes a romper de forma unilateral su compromiso.

Cuando en septiembre estalló la guerra en Europa, la Península Ibérica partía de la base de una recíproca neutralidad aunque con un soporte inestable, por cuanto la disparidad de alianzas extraibéricas disponía que cada nación quedara enmarcada internacionalmente en campos antagónicos. Fue, precisamente, esta

27. F. Rosas, *O salazarismo...*, p. 131-133.

28. Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, P.2ºA.48.M.269. Telegrama *Ministro dos Negócios Estrangeiros aos ministros e embaixadores*, Lisboa, 17 de marzo de 1939.

divergente inserción internacional lo que, unido al imperialismo de Falange, hizo revivir el sentimiento de peligro español. Por ello, si ya meses atrás la estrategia portuguesa se había dirigido a romper la influencia exclusiva de Italia y Alemania en España, a partir de ahora esta orientación pasó a ser punto fundamental de una política de prudentes presiones cerca del general Franco que mitigara la creciente fascinación del Caudillo por el régimen expansionista alemán, punto esencial al ser desde un principio considerado como el elemento moderador y corrector de las desviaciones intervencionistas de otros sectores de la vida política española como Falange y el grupo de Serrano. Esta política debía ser acompañada de una acción de intermediación en Londres, con el fin de que España restableciera una comunicación fluida con este país.

La posición española se movía entre la lógica prudencia ante el inicio de la guerra y su creciente vinculación con el Eje, adoptando una política de espera con vistas a una mejor definición tanto de la evolución del conflicto como de su posición ante el mismo. Esto hizo que se adoptara una política de creciente ambigüedad hacia Portugal con el fin, y dentro de la perspectiva de neutralidad entonces mantenida, de impedir un alineamiento decidido de Lisboa con su aliada tradicional, Gran Bretaña²⁹.

Ante la posible entrada de Italia en la guerra, el Gobierno portugués pretendió conseguir de España una nueva afirmación de neutralidad, que tanto Gran Bretaña como Francia consideraban muy importante. El 10 de junio, Theotónio Pereira fue recibido por Franco, quien le aseguró la publicación inmediata de un nuevo decreto de neutralidad³⁰. Pero, contrariamente a lo prometido, dos días después el Gobierno español se declaraba no beligerante, en un giro que constataba la clara basculación hacia las potencias del Eje del régimen de Franco después de lograda la victoria en la Guerra Civil y que se reflejará tanto a nivel político-económico como en términos de política exterior³¹.

La evaluación de la guerra se alteró significativamente cuando el Ejército alemán ocupó Francia, momento en que en España empezó a pensarse en la conveniencia de participar en una guerra que se consideraba prácticamente finalizada y de la que podrían obtenerse no sólo importantes compensaciones económicas e incluso territoriales, sino que también sería la oportunidad para que España reverdeciera glorias pasadas como miembro destacado de ese "nuevo orden" que Alemania e Italia impondrían en Europa. Con todo, y para evitar situaciones irreversibles, el Gobierno español obró siempre con prudencia, limitándose a ocupar Tánger y a declarar su no beligerancia. Al tiempo, se exploraba la respuesta alemana a las reivindicaciones españolas como

29. Archivo Ministerio Asuntos Exteriores, leg. 1081/19, Carta reservada *Nicolás Franco a D. Juan Beigdeber ministro AA.EE.*, Lisboa, 1 de septiembre de 1939. Despacho nº87, *Nicolás Franco a ministro AA.EE.*, Lisboa, 6 de septiembre de 1939.

30. *Dez anos...*, vol. VI, 1970, p. 48-49.

31. J. P. Fusi, *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, El País, 1988, p. 76-79.

contrapartida a la entrada en la guerra que, aun sin olvidar los impulsos iberistas³², se cifraban en Gibraltar y en importantes territorios del norte de África. Período, en definitiva, de voluntad intervencionista de vigencia limitada y en el que el Gobierno franquista se movió con cautela a fin de evitar todos los riesgos posibles para la propia supervivencia del régimen y que, en lo referido a Portugal, se explicitó en la articulación de una política de captación que expulsara la influencia británica de la Península, convirtiendo a Lisboa en un centro subordinado de Madrid.

El 26 de junio de 1940, siete días después de que se ofreciera a Alemania la entrada en la guerra, Serrano Suñer "avisó" al embajador portugués en Madrid, Theotónio Pereira, que Portugal sólo debía temer un ataque alemán si persistía en continuar como aliado de Gran Bretaña. Siguiendo el relato que Theotónio Pereira expusiera a Salazar sobre los antecedentes del Protocolo³³, Serrano le comunicó que Portugal debería desligarse del peso muerto de la alianza británica y centrarse en el apoyo a España, ya que Alemania no toleraría un Portugal aliado de Gran Bretaña, por lo que a la menor veleidad de resistencia por parte lusa, las tropas alemanas recibirían órdenes de avanzar sobre Portugal. Pero eso, según Serrano, sería profundamente vejatorio para España, que "como gran potencia", no debía permitir que Alemania cruzase su frontera, y como España estaba dispuesta a solidarizarse con la victoria alemana, no iba a entrar en conflicto con Hitler ni a arriesgarse a perder la gran oportunidad que éste le ofrecía. Por tanto, la intención de Serrano era clara: en vísperas de una eventual intervención alemana en la Península y con la posibilidad de que España se decidiese a recuperar Gibraltar al amparo de esa intervención, se procuraba garantizar el apoyo portugués a esta operación y por la ruptura de la Alianza, imposibilitar la respuesta británica con la anuencia del Gobierno luso.

Para esa fecha, la opinión de Salazar sobre las intenciones españolas había cambiado sustancialmente. Fruto de una errónea interpretación de la realidad española, Salazar se había mostrado confiado, hasta esos momentos, creyendo que los probeligerantes en España eran únicamente el grupo de Serrano Suñer y la Falange, mientras que Franco actuaba como freno de esos sectores intervencionistas, conteniendo las presiones del Eje. Sin embargo, a mediados de junio esta opinión había basculado hacia una creciente desconfianza. Por ello, la respuesta portuguesa al aviso de Serrano fue la preparación de un Protocolo, presentado al ministro de Asuntos Exteriores al considerar obviar así la presencia negativa de Serrano, que simplemente garantizase el *statu quo* peninsular, no admitiendo tampoco los matices que Beigbeder quería introducir. Esto es, que el

32. Traducidos fundamentalmente en los intentos de sumisión de Portugal a la supremacía española. J. Tusell y G. Queipo de Llano, *Franco y Mussolini. La política española durante la II Guerra Mundial*, Barcelona, Planeta, 1985, p. 88.

33. CLNSRF, *Correspondência de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar*, 4 vols., Lisboa, 1987-1991, vol. III, 1990, p. 297-323.

Protocolo se mantuviera secreto y conllevara la cooperación militar de los dos países contra una agresión de terceros³⁴. La negativa del Gobierno portugués a abandonar su alianza secular encauzó las conversaciones en el sentido de que Portugal garantizase la no utilización de sus costas por Gran Bretaña, dando España garantías similares frente a Alemania. De este modo se llegó a la firma del Protocolo adicional de 29 de julio de 1940 por el que España y Portugal se obligaban a concertarse entre sí acerca de los mejores medios para salvaguardar sus intereses mutuos. El Protocolo en sí carecía de valor real, ya que por su propia redacción comportaba desde simples diligencias diplomáticas hasta un mayor entendimiento, al adoptar, en palabras de Salazar, "[...] una fórmula muy elástica para limitar su ámbito, de modo que no constituya compromisos concretos que colindaran con otras obligaciones nuestras"³⁵.

El Protocolo lo debemos entender, por parte de España, no como un reforzamiento de la política neutralista, sino como un paso más de esa estrategia de intervención consistente en imposibilitar una respuesta británica a una hipotética acción contra Gibraltar a través de Portugal, y en convertir al país vecino en un satélite español, lo que aumentaría el poder relativo de España dentro del continente. Mientras que para Portugal era un reforzamiento jurídico que hacía más difícil cualquier veleidad española, frenando los impulsos intervencionistas del otro lado de la frontera. Siguiendo esta política de atracción de Portugal a la esfera de influencia española, después del Protocolo, en agosto, el Gobierno español sugirió la realización de reuniones de Estado-Mayor³⁶. Pero la maniobra era demasiado evidente para no encontrarse con la negativa portuguesa, quedando descartada tal posibilidad³⁷.

La fase más proclive al intervencionismo se prolongó hasta la entrevista de Hendaya, en la que se firmó un Protocolo de Alianza con Alemania e Italia por el que España se adhería a la alianza militar con Alemania, Italia y Japón, comprometiéndose a entrar en la guerra cuando le fueran dados los apoyos económicos y militares necesarios. A cambio España recibiría Gibraltar y diversos territorios en África, siempre que Francia recibiera la misma compensación y fueran respetadas las reivindicaciones de Italia y Alemania. España perdió su neutralidad pero, ciertamente, no había un compromiso militar efectivo y determinado³⁸. Desde entonces, y aunque continuó creyendo en la victoria del Eje, Franco se resistió a las posteriores peticiones alemanas, apoyado por la mayoría de generales, al considerar que sólo Gibraltar no compensaba los sacrificios de

34. *Dez anos...*, vol. VII, 1971, p. 247-249.

35. *Ibidem*, p. 322-323.

36. CLNSRF, *Correspondência...*, vol. II, p. 77-78.

37. A. Telo, *Portugal na Segunda Guerra*, Lisboa, Perspectivas & Realidades, 1987, p. 213.

38. R. Serrano Suñer, *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 312-313; A. Marquina, *España en la política de seguridad occidental*, Madrid, Ejército, 1986, p. 40.

entrada en la guerra. En resumen, Alemania no consideró en esos momentos que España fuera decisiva para la derrota británica, mientras que Italia también consideró más beneficiosa la neutralidad española que su intervención en la guerra. Por su parte, España sólo estaba dispuesta, siguiendo una estrategia dilatoria, a entrar en guerra si las contrapartidas territoriales eran suficientemente satisfactorias y siempre en una fase en la que la derrota de Gran Bretaña fuera inminente. La resistencia británica imponía moderar los impulsos belicistas, ya que Gran Bretaña controlaba las rutas de navegación y, junto a Estados Unidos, podía asfixiar por completo la ya de por sí precaria economía española. La extremada debilidad económica española, con una absoluta dependencia con respecto a las importaciones de suministros básicos que Alemania no podía o no quería realizar y que, por tanto, sólo podían proceder de los aliados o tenían que pasar el control marítimo que ellos habían impuesto, impuso un límite objetivo de la acción del Gobierno franquista en el sentido de no intervención en el conflicto³⁹.

Como ya sucediera anteriormente, Salazar evaluó equivocadamente la nueva posición adoptada por Franco, por lo que la percepción de peligro aumentó considerablemente a raíz del nombramiento de Serrano Suñer como ministro de Asuntos Exteriores y con la entrevista de Hendaya, considerando la posición española más próxima al Eje que nunca. Percepción que tuvo un reflejo inmediato en las relaciones bilaterales que se deterioraron gravemente, hasta el extremo de poder afirmar que, en los primeros meses del 1941, no existieron prácticamente relaciones entre ambos países. Cuando éstas se reanudaron, lo hicieron bajo una atmósfera siempre recelosa que no cambió hasta el cese del cuñado de Franco en septiembre de 1942⁴⁰.

III.- LA POLÍTICA DEL BLOQUE IBÉRICO

La guerra adquirió un nuevo rumbo con la participación de Estados Unidos en diciembre de 1941. Para España era un cambio importante no sólo porque hacía una posible intervención potencialmente más desastrosa que antes⁴¹, sino porque ponía en peligro uno de los ejes fundamentales de su política como era la Hispanidad. Al mismo tiempo, la presión militar había ido reduciendo el peso de Falange y de Serrano Suñer, principales bastiones nazi-fascistas en España. Como afirma Ruhl⁴², la nueva situación obligaba a España a tomar un partido definido: o sea unía al Eje, o se tomaba el camino de una neutralidad más estricta; opción

39. Á. Viñas, *Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Barcelona, Crítica, 1984, p. 254 y 261-262.

40. Public Record Office. Foreign Office. 371/39762. *Relations between Spain and Portugal*, 5 de julio de 1944.

41. S. Payne, *El régimen de Franco*, Madrid, Alianza, 1987, p. 310.

42. K. J. Ruhl, *Franco, Falange y III Reich. España durante la II Guerra Mundial*, Madrid, Akal, 1986, p. 75.

que se impuso a la espera del desarrollo de una guerra que se presumía larga, y que suponía reanudar los contactos con Lisboa con el fin de asegurar una postura común frente al conflicto. Del mismo modo, la posibilidad cada vez más real de desembarco aliado en las islas atlánticas, más probable en estos momentos que un ataque alemán contra la Península, permitió distender las relaciones bilaterales orientándolas en un sentido de creciente entendimiento.

En febrero de 1942 se encontraron, en Sevilla, Franco, Serrano y Salazar, lo que marcaba la reanudación del diálogo entre ambos países y la constatación del nuevo giro de la política española hacia posiciones más moderadas, aunque no por ello se dejaron de encauzar las conversaciones de acuerdo a las directrices trazadas por Von Ribbentrop a Serrano Suñer, siguiendo instrucciones de Hitler, y que se cifraban en: la conveniencia de que Portugal continuase en una posición neutral resistiéndose a la presión angloamericana; la posibilidad de firma de un acuerdo por el que cualquier ataque a Portugal o a las islas del Atlántico implicaría una defensa recíproca; y, finalmente, se debía ofrecer a Salazar la ayuda de Italia y de Alemania en el caso de la hipótesis anterior⁴³. Sin embargo, aunque Portugal buscó un estrecho contacto con España, no aceptó firmar ningún tratado tal y como Alemania y España pretendían, pero sí estuvo de acuerdo en establecer una entente verbal, que se mantuvo en secreto, de no entrar en la guerra, lo que reforzaba la nueva posición neutralista de España. Al tiempo que aceptó la proclamación unilateral del Gobierno español de que un ataque a Portugal desencadenaría la reacción española⁴⁴.

Esta entrevista fue el primer paso de esta nueva línea de mayor proximidad, pero su verdadera plasmación no llegó hasta diciembre con la enunciación teórica de la política del Bloque ibérico, propiciando un giro político apreciable en el que aparece como fundamental el relevo de Serrano Suñer de la cartera de Exteriores por el conde de Jordana pues, aunque no puede decirse que este hecho respondiera a un nuevo diseño de política exterior por parte de Franco, sí es cierto que supuso un paso decisivo en la consolidación de una política más moderada, en la que Portugal adquiriría una relevancia muy destacada⁴⁵.

Esta política del Bloque ibérico, plasmada en la visita del conde de Jordana a Lisboa en diciembre de 1942, era la culminación de una serie de iniciativas ante la guerra destacando, además de ésta, el intento de constituir una agrupación de

43. *Ibidem*, p. 80. También L. Suárez Fernández, *Franco. La historia y sus documentos*, 20 vols., Madrid, Urbión, 1986, vol. VI, p. 39.

44. E. Sacristán, "Relaciones peninsulares durante la II Guerra Mundial", *Proserpina*, 1, 1984, p. 145-159.

45. J. Tusell, "Un giro fundamental en la política española durante la II Guerra Mundial. La llegada de Jordana al Ministerio de Asuntos Exteriores", en J. L. García Delgado (ed.), *El primer franquismo. España durante la II Guerra Mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1989, p. 282.

naciones católicas, con España y Portugal como ejes fundamentales, que bajo la dirección del papado ofreciera una vía de solución a la guerra y un proyecto para la paz capaz tanto de enfrentar la amenaza del comunismo como de constituirse en alternativa al proyecto aliado esbozado en la Carta del Atlántico. Dejando al margen estos proyectos, para el Gobierno español la iniciativa del Bloque ibérico marcaba la intención de utilizar la vinculación portuguesa para resaltar su no beligerancia como una orientación política permanente, en un claro guiño a los aliados, que empezaban a alcanzar posiciones de ventaja en el curso de la guerra. Por ello es lógico que el Bloque ibérico fuera utilizado para resaltar explícitamente los tres elementos clave utilizados por el régimen para hacer olvidar sus vinculaciones con los países del Eje. En primer lugar, remarcar cómo el régimen político español respondía, como el portugués, a una solución propia sin relación con fórmulas exteriores. En segundo lugar, un anticomunismo extremo. Por último, la consideración de su particular esencia católica. De esta forma España, junto a Portugal, se proclamaba depositaria de los más altos valores morales en los que se basaba la civilización occidental, amenazada no sólo por las perturbaciones que la guerra traía consigo, sino, sobre todo, por la presencia del comunismo soviético⁴⁶.

En el caso portugués, el Bloque ibérico era la plasmación de una de las grandes líneas estratégicas concebidas por Salazar ante la guerra y la única de ellas que fructificó, al fracasar tanto la idea del bloque latino-americano que sobre la base de los principios cristianos debía aglutinar a los regímenes autoritarios de la Península, Francia, Brasil y otras repúblicas hispanoamericanas; como la idea de una paz sin vencedores ni vencidos que preservase una Alemania fuerte frente al peligro soviético. Al mismo tiempo era la culminación de la política diseñada desde el inicio de la conflagración⁴⁷: conseguir atraer a España a un pacto tácito que uniera a los dos países sin necesidad de compromisos rígidos. Pero, fundamentalmente, aseguraba una política de buena vecindad con España que era uno de los pilares básicos de la política externa salazarista. Además, la conjunción de las dos dictaduras actuando internacionalmente de forma solidaria, confería mayor fuerza a unos regímenes que de forma previsible tendrían importantes problemas de acoplamiento en una sociedad internacional postbélica dominada por dos principios expansivos igualmente peligrosos para ellos: el comunismo soviético y la democracia liberal y parlamentaria. En consecuencia, estaban perfectamente de acuerdo en suscribir la fórmula de una Península unida en su acción exterior, aunque explicitando rotundamente la categórica división política de los dos países para no incitar un iberismo que creían siempre latente en el espíritu español.

46. *Documentos sobre el Bloque Ibérico*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1942, p. 15-16.

47. C.I.NSRF, *Correspondência...*, vol. I, p. 158.

Visto en perspectiva, la idea del Bloque ibérico era expresión de la postura claramente defensiva de ambas dictaduras frente a la situación creada por el nuevo rumbo adoptado por la guerra y la importancia creciente de la Unión Soviética. Por ello, no es extraño que las conversaciones mantenidas con motivo de la visita de Jordana a Lisboa tuvieran como núcleo básico discutir una postura común ante el peligro del comunismo. Tanto el ministro español como Salazar estaban de acuerdo en considerar que el triunfo total de Gran Bretaña supondría la expansión del Ejército Rojo por Europa, que se vería sacudida por fuertes convulsiones revolucionarias que acabarían dejando todo el continente bajo dominio soviético. El comunismo era, a su juicio, el verdadero problema que escondía la rivalidad germano-británica, y el auténtico enemigo que amenazaba destruir la civilización cristiana. Por eso admitían como necesario constituir un bloque sólido, basado en hondos principios morales, aquéllos en los que se basaba la civilización occidental, como barrera que oponer a la expansión soviética y como baluarte desde el que reconstruir el mundo sobre bases sólidas⁴⁸.

En contra de lo que parecía indicar la constitución del Bloque ibérico, ambos regímenes encararon los últimos años de la guerra desde una actitud distante, sin prestarse excesiva colaboración salvo en algunos aspectos concretos como es el caso de la coordinación represiva frente a posibles peligros subversivos, más allá de la cual la política del Bloque ibérico adoleció de una completa falta de contenidos⁴⁹. No obstante, cuando a comienzos de 1945 la derrota del Eje era ya inminente y basando su estrategia en un evidente afán de supervivencia, se produjo una nueva aproximación sobre la base de una utilización propagandística del Bloque ibérico como soporte básico de la neutralidad peninsular, y no sólo por parte española sino también por parte del régimen luso ya que, aunque tenía conciencia de estar mucho mejor situado que el español de cara a los aliados, no dejaban de estar presentes sus miedos y reticencias frente a la postguerra, lo que, lógicamente, les empujaba a evitar que Franco sucumbiera a la victoria aliada pudiendo arrastrarles consigo, pues, según Salazar, Portugal estaba muy ligado a la paz interna de España⁵⁰.

1. La cuestión española

A partir del verano de 1945, la situación comenzó a evolucionar por efectos de la cuestión española, esto es, el proceso de condena internacional del régimen del general Franco. Factor distorsionador esencial, motiva que cada una de las dos

48. AMAE, leg. 1375/16, *Borrador de temas de conversación del señor Ministro de AA.EE. con el presidente de la República portuguesa y con el doctor Oliveira Salazar*, 16 de diciembre de 1942.

49. CLNSRF, *Correspondência...*, vol. IV, 1943-44, *Introdução*, p. 8.

50. *Ibidem*, p. 734. Para todo este periodo es imprescindible la obra de Ana Vicente, *Portugal visto pela Espanha*, Lisboa, Assírio & Alvim, 1992.

dictaduras ibéricas afronte las nuevas condiciones de la postguerra desde posiciones muy diferentes. Mientras que el Gobierno de Franco fue considerado como un residuo fascista que era necesario borrar, el régimen portugués fue plenamente aceptado, pese a ser igualmente una dictadura. España se vio marginada y aislada internacionalmente, naciendo la denominada cuestión española⁵¹.

La razón esencial de esta disparidad estribaba en que el *Estado Novo* había tenido un origen oscuro y lejano, en absoluto asociado a la Alemania nacional-socialista o a la Italia fascista; en cambio, la ayuda italo-alemana durante la Guerra Civil y la actitud pro-alemana durante la Guerra Mundial, asociaron de forma irremediable al franquismo con los regímenes vencidos, deteriorando completamente su imagen en el concierto mundial. La preponderancia de Falange y la pervivencia de fuertes medidas represivas hicieron que el franquismo se viera envuelto en una reacción de condena y reprobación, ya que su simple existencia provocaba el rechazo frontal de la conciencia liberal y democrática de su tiempo⁵². En cambio, el salazarismo había desechado las fórmulas extremas del fascismo e incluso había introducido ciertas medidas pseudodemocráticas en 1945, fundamentalmente, la celebración de elecciones que, aunque no fueran enteramente libres, sí eran un argumento irrefutable que oponer a cualquier presión, lo que, evidentemente, nunca pudo presentar el régimen español, que se limitó a tibias medidas reformistas que no alteraban en nada la estructura autoritaria del Estado y que, en definitiva, no le sirvieron para evitar su condena internacional. Finalmente, y al contrario que España, Portugal había mantenido, con la cesión de facilidades para la utilización militar de las islas Açores, una neutralidad claramente beneficiosa para los aliados. Por ello, al concluir la contienda no tuvo mayores problemas para integrarse en la sociedad internacional que los derivados de su propia situación subordinada como potencia de carácter secundario.

Al comprobar cómo podía verse "salpicado" por los efectos de la cuestión española, el régimen salazarista abandonó la anterior política de apoyo decidido al Gobierno franquista evolucionando hacia un creciente distanciamiento, visible desde la declaración de Potsdam cuando Salazar había decidido que "[...] si no había intención de hacer caer al régimen español, la posición portuguesa sería de trabajar en el sentido de no crear circunstancias impeditivas de un entendimiento futuro. Pero si no era de esa forma, convenía tener presente que no eran solidarios con el régimen de Franco y que no consideraba que les afectara un cambio de régimen en España", siempre y cuando no supusiera la llegada de los "rojos", ya

51. A. Lleonart, *España y la ONU*, 4 vols., Madrid, CSIC, 1978-1991. Sobre Portugal, véase H. de la Torre y J. Sánchez Cervelló, *Portugal en el siglo XX*, Madrid, Istmo, 1992.

52. J. P. Fusi, *op. cit.*, p. 241.

que su tranquilidad dependía de que en el país vecino existiera una situación de orden, lo que "con éstos en el poder sería imposible"⁵³.

Desde que la cuestión española empezó a constituir un elemento importante de fricción en las relaciones internacionales, Salazar llevó a cabo una operación de despegue con respecto a España, evitando que el nombre de los dos países apareciera unido a cualquier manifestación pública ya fuera oficial u oficiosa⁵⁴. Para la propia seguridad de su dictadura, era importante no aparecer ligado a un régimen tachado de fascista y condenado por su carácter represivo. Como afirmaba Martínez de Bedoya, partía del supuesto de "[...] lo conveniente que es para Salazar dar la impresión en estos momentos de vivir a mucha distancia de los problemas españoles"⁵⁵. Actitud que hizo que los medios españoles empezaran a cuestionarse la fidelidad portuguesa al Bloque ibérico⁵⁶, o cuanto menos, a recriminar al Gobierno luso un uso del mismo limitado y carente de significación real.

No conviene, a pesar de todo, exagerar el alcance de esta maniobra de despegue. Aunque parece claro que existió entre el otoño de 1945 y mediados de 1947, nunca supuso un abandono total de la actitud favorable al régimen español. Aunque Portugal propiciara este enfriamiento en las relaciones, nunca dejó de apoyar, sobre todo ante Gran Bretaña, una solución al problema español que permitiera la incorporación paulatina del país a la vida internacional. Vía que, en última instancia, siempre favorecía la permanencia de Franco, ya que al reivindicar una solución exclusivamente interna al problema, implícitamente no admitía presiones exteriores para conseguir dicha evolución.

¿Cuál era, en consecuencia, la actitud del Gobierno portugués ante la cuestión española? Según Marcello Mathias, director del Departamento de Política del Ministerio *dos Negócios Estrangeiros*, la política portuguesa hacia España partía de los años de la Guerra Civil y había sido establecida de acuerdo a dos consideraciones esenciales: una de tipo meramente peninsular y otra basada en planteamientos de orden internacional. En cuanto a la primera, partía de la base de un gobierno republicano de claras connotaciones federalistas y, por tanto, peligroso para la independencia de Portugal. En cambio, el Movimiento de Franco estaba basado en la idea de una España unida, era católico, miraba a Portugal en busca de ayuda más que como un campo de expansión, y había significado el retorno de la estabilidad a España, lo que era de la mayor importancia para la seguridad y la estabilidad de Portugal.

53. MNE, P.2ºA.48.M.178, *Telegrama do ministro dos Negócios Estrangeiros às embaixadas de Londres e Washington*, 10 de agosto de 1945.

54. Archivo General de la Administración, Caja 6632, *Nicolás Franco a ministro Asuntos Exteriores*, Lisboa, 4 de octubre de 1945.

55. AMAE, leg. 2301/2, Despacho reservado nº512, *Embajador en Lisboa a ministro Asuntos Exteriores*, Lisboa, 13 de octubre de 1945. AMAE, leg. 1705/7, Informe nº170-E, *Agregado de Prensa a vicesecretario Educación Popular*, 2 de octubre de 1945.

56. AGA, Caja 6632, Despacho reservado nº441, *Embajada de España a ministro Asuntos Exteriores*, Lisboa, 11 de septiembre de 1945.

Desde un punto de vista internacional, durante la guerra llegó a ser de vital importancia tanto para Portugal como para Gran Bretaña mantener la política de solidaridad peninsular con España y utilizar su influencia para impedir que ésta se uniera al Eje. Con el fin de la guerra, estas consideraciones habían perdido gran parte de su primacía, pero las basadas en que Portugal necesitaba de estabilidad y seguridad permanecían inalteradas. Portugal no tenía especial gusto ni por Franco ni por Falange, pero deseaba que cualquier cambio que sucediera lo fuera de forma ordenada y que el nuevo régimen, cualquiera que fuera la forma que adoptara, debería ser capaz de preservar la estabilidad interna. La preferencia portuguesa sería el retorno de la monarquía bajo bases constitucionales y con el completo apoyo del Ejército, permitiendo que Franco se retirase más o menos elegantemente de la escena política. Sin embargo, Marcello Mathias remarcaba que Portugal no podría aprobar el retorno del régimen republicano encabezado por Giral, primero a consecuencia de la perspectiva federalista ya mencionada, y segundo, porque consideraban que el período resultante podría ser presidido por las bombas, los disturbios y los asesinatos, en vez de tener lugar un proceso de transición ordenado y sin sobresaltos⁵⁷. Por ello, no consideraba posible establecer un cambio de régimen sin contar con el Ejército, única fórmula de garantizar una transición ordenada y pacífica y de asegurar la duración de la monarquía. El dictador portugués abogó siempre por un entendimiento directo entre Franco y Don Juan, única vía que a medio o largo plazo, solucionaría el problema español sobre bases lo suficientemente estables como para no ver comprometida la tranquilidad de su propio país⁵⁸.

Aunque partidario de la restauración si ésta no podía conseguirse de forma ordenada y con la plena aquiescencia del Ejército, Salazar siempre se inclinó por la permanencia de Franco en el poder. Las razones son varias, dejando al margen las afinidades ideológicas existentes. Una, no romper una de las líneas políticas esenciales de su política exterior como era la amistad con España. Dos, la limitada confianza de los dirigentes del *Estado Novo* en la línea de actuación de Don Juan y de sus principales consejeros; en especial, su política de ruptura hacia Franco que no conducía, a su juicio, a ninguna solución práctica y sólo servía para arruinar las posibilidades de restaurar la monarquía⁵⁹. De aquí su crítica a la política seguida por las potencias occidentales y en especial por Gran Bretaña, ya que consideraba que si Franco desaparecía no había nada detrás que asegurara el orden en España, en un momento en el que la Unión Soviética podía provocar un estallido no sólo en España, sino en toda la Península. En resumen, argumentos que giran en torno

57. (PRO) F.O. 371/60446, nº67 M55/189/46, Embajada Británica, *O'Malley to Ernest Bevin*, Lisboa, 7 de marzo de 1946.

58. (PRO) F.O. 371/60446, *Minutes*, 2 de mayo de 1946.

59. Según Santos Costa, Don Juan, hombre de inteligencia bastante limitada, era un fantoche que se dejaba influir de una parte por su madre y por su corte "snob" muy pro-inglesa y por Gil Robles, un masón liberal. CLNSRF, *Correspondência de Santos Costa para Oliveira Salazar*, Lisboa, 1988, p. 325.

al concepto clave de estabilidad que no significa otra cosa sino asegurar al máximo la pervivencia de las estructuras antidemocráticas instaladas en los dos países.

La resolución 39 (I/II) de 12 de diciembre de 1946 de Naciones Unidas había marcado el punto más desfavorable para Franco, pero era también el punto de inflexión a partir del cual la cuestión española comienza a evolucionar, de forma lenta pero gradual, a favor del Gobierno franquista. Al hilo de esta evolución, el Gobierno luso comienza a retomar su anterior línea de apoyo, aunque el elemento fundamental de esta nueva posición adoptada por el Gobierno de Salazar fue que empezaba a diseñarse, de forma cada vez más nítida, el sistema defensivo occidental contra la Unión Soviética, factor determinante de este estrechamiento de relaciones, ya que imponía una actuación conjunta de ambos países para conseguir la mejor posición posible dentro del nuevo sistema. Este giro de la política portuguesa chocó con un obstáculo importante: la negativa actitud del Gobierno británico hacia Franco, que no permitía que sus gestiones en el Foreign Office en favor de España pudieran avanzar⁶⁰. Aunque Salazar consideraba que la postura británica hacia España era absurda y contraproducente para conseguir los fines perseguidos⁶¹, fue una barrera opuesta a cualquier manifestación incondicional de apoyo al general Franco, como quedó de manifiesto en la Conferencia de París para el estudio del Plan Marshall, donde el representante portugués, de acuerdo con lo pactado con el Gobierno español⁶², debía proponer la inclusión de España en el Plan. Pero hubo de desistir ante la presión franco-británica, limitándose a poner de relieve las ventajas económicas que tendría la incorporación de España.

2.- El factor estratégico-defensivo

Después del discurso del presidente norteamericano Harry S. Truman el 12 de marzo de 1947, se da paso al verdadero orden de la postguerra, es decir, a la guerra fría. A partir de este momento, entra en definitiva crisis la fase de las expectativas de cooperación, clarificándose un sistema de relaciones internacionales caracterizado por un enfrentamiento directo y no bélico entre los dos bloques, que da lugar a la aparición de un nuevo *status* en la política internacional como es el de superpotencia; y por ser un sistema heterogéneo en el que las superpotencias establecen una distinción rígida entre aliados y enemigos, delimitando sus zonas de influencia e intentando ampliarlas a costa de los actores no alineados⁶³. La guerra fría no sólo será el marco propicio para la recuperación

60. MNE, P.2ºA.50.M.37, Of. 927, *Embaixador em Londres ao Ministro dos Negócios Estrangeiros*, Londres, 16 de octubre de 1948.

61. MNE, P.2ºA.50.M.37, Telegrama *Embaixador em Paris ao Ministro dos Negócios Estrangeiros*, París, 3 de febrero de 1949.

62. AMAE, leg. 2629/14, *Nicolás Franco a Excmo. señor D. Alberto Martín Artajo, ministro de Asuntos Exteriores*, Lisboa, 17 de marzo de 1947.

63. J. C. Pereira, *Historia y presente de la guerra fría*, Madrid, Istmo, 1989, p. 85-88.

internacional de España⁶⁴, sino también para que el Gobierno de Salazar pusiera fin a sus reticencias anteriores encaminándose a un claro entendimiento con el Gobierno de Franco. La problemática estratégico-defensiva derivada de la construcción del sistema defensivo occidental frente a la amenaza soviética se revelará fundamental para todos los países de Europa occidental, por lo que la Península Ibérica no podía sustraerse a esta realidad compleja y problemática, amplificada, además, por las características dictatoriales de los dos regímenes, lo que suponía que no sólo fuera necesario asegurar la defensa de cada uno de ellos frente a la amenaza soviética, sino de los propios regímenes, con evidentes dificultades para moverse dentro de las inseguridades del mundo de postguerra.

Frente al rechazo franco-británico y la actitud más pragmática, aunque no decidida, de Estados Unidos con respecto a España, Portugal fue quien defendió sistemáticamente la incorporación de su vecino peninsular al sistema defensivo occidental. Como afirmaba el propio Salazar, esta posición no estaba dictada únicamente por las afinidades ideológicas entre ambos regímenes, sino que pretendía conciliar los intereses peninsulares y su integración dentro del dominio de los intereses europeos. La comunidad de frontera, la afinidad de sangre, el paralelismo de culturas y la unidad geográfica y estratégica que representaba la Península, que debía ser forzosamente considerada como un todo en lo referido a la defensa de Occidente, definían, a juicio del presidente del Consejo, esta solidaridad⁶⁵. Para él, el problema español debía situarse dentro del contexto de enfrentamiento Este-Oeste, por lo que en caso de conflicto Franco sería siempre un fiel aliado asegurando una Península fuertemente anticomunista y en orden, mientras que una España republicana caería inevitablemente bajo la influencia soviética⁶⁶. Salazar anhelaba conseguir un vecino políticamente sólido y no comunista⁶⁷, que no introdujera ningún factor desestabilizador en la Península que pudiera afectar a su propio país. Razonamiento basado en que, dando por supuesto que el único enemigo posible era la Unión Soviética, tanto por tierra como por mar, su avance hacia Portugal tenía necesariamente que encontrarse con España. Por consiguiente, su país no podía aceptar ninguna hipótesis militar que no fuera a base de una inteligencia abierta con España, puesto que si ésta resistía, cedía o pactaba, condicionaba en cualquiera de los tres casos la posición militar portuguesa⁶⁸.

En 1948 se produjo un perceptible acercamiento de las potencias occidentales hacia el Gobierno del general Franco. Gran Bretaña y Francia

64. F. Portero, *Franco aislado. La cuestión española, 1945-1950*, Madrid, Aguilar-Maior, 1989, p. 224.

65. A. de Oliveira Salazar, "Portugal no Pacto Atlántico", *Discursos e notas políticas, 1945-1950*, vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 1951.

66. (PRO) F.O. 371/60445, *Enclosure I*, Lisboa, 30 de marzo de 1946.

67. A. Marquina, *op. cit.*, p. 155.

68. Recoge una conversación entre Salazar y el embajador norteamericano Mr. Wiley. AMAE, leg. 2690/8, Informe nº476-E, *Agregado de Prensa*, Lisboa, 5 de marzo de 1948.

firmaron en mayo sendos acuerdos comerciales, mientras que el presidente Truman había ya decidido que las relaciones económicas y políticas con España debían normalizarse. Esta nueva situación, junto a la formalización de los diferentes acuerdos en Europa, también tuvo su reflejo en las relaciones peninsulares, pues aprovechando que Salazar había decidido dar un nuevo impulso a su política hacia España apoyando decididamente su incorporación a la defensa occidental, el Gobierno español pudo intensificar las gestiones en favor de un estrechamiento de relaciones con Portugal a través de la firma de un protocolo de prórroga del Pacto Ibérico y de una visita del general Franco a Portugal.

La iniciativa española tendente a la renovación formal, por diez años más, del Tratado de Amistad y No Agresión buscaba reafirmar que España no se encontraba aislada, aun a pesar del cerco mantenido por la casi totalidad de países, al mismo tiempo que resaltar la unidad de la Península en respuesta a los proyectos de defensa europea derivados del Tratado de Bruselas. No encontró excesivas dificultades para su realización, ya que esta prórroga expresa era vista en Lisboa de manera positiva "[...] al dar a Europa occidental la imagen de un bloque peninsular que se reúne y trabaja ayudándose mutuamente dando prueba de su gran homogeneidad geográfica"⁶⁹. Desde un punto de vista militar, su trascendencia era escasa, no pudiendo considerarlo como un acuerdo de defensa militar, sino una simple continuación del firmado en 1939⁷⁰; pero no lo era desde un punto de vista político, ya que demostraba el acuerdo existente entre los dos Estados de la Península en considerar que su defensa debía ser abordada desde un punto de vista global dando la imagen de una solidaridad de intenciones interesante para poner de manifiesto su posición ante la agrupación defensiva de Europa.

A pesar de que la cooperación hispano-portuguesa había superado la fase de despegue anterior, continuaba existiendo una actitud prudente por parte de Salazar, no dispuesto a presentarse incondicionalmente unido al régimen franquista. Por ello, y contrariamente a lo ocurrido con la renovación del Tratado, el Gobierno luso recibió con grandes reticencias la posibilidad del viaje del general Franco a Lisboa, al considerar la más que posible reacción negativa de las potencias occidentales. En principio, para separarla de la renovación del Tratado, fue retrasada hasta octubre, fecha en la que volvió a postergarse al no aceptar Portugal que la visita coincidiera con otra que el ministro Martín Artajo iba a realizar a Argentina, días antes de la fecha fijada, con motivo de la celebración del Día de la Raza. Retrasos sucesivos que permiten señalar que la política de apoyo del Gobierno luso al régimen español no era expresión de ningún talante hispanófilo acusado sino de una línea programática que perseguía un objetivo definido: la

69. MNE, P.2ºA.60.M.381, *Extracto carta de Salazar para embaixador em Londres*, 6 de agosto de 1948.

70. MNE, P.2ºA.48.M.268, *Telegrama Ministro dos Negócios Estrangeiros para legação de Portugal em Roma*, Lisboa, 13 de septiembre de 1948.

estabilización de una Península coherentemente insertada dentro de un sistema defensivo que hiciera frente a la amenaza soviética.

3.-Las relaciones hispano-portuguesas y la formación de la Alianza Atlántica

La incorporación de Portugal a la Alianza Atlántica y la exclusión simultánea de España rompía, en buena medida, la programación de objetivos defensivos realizada por el Gobierno portugués, basada en la consideración de la Península Ibérica como una unidad geográfica y estratégica, por lo que la ausencia de España les aislaba por tierra del resto de aliados europeos, entorpeciendo sus posibilidades de actuación. A pesar del apoyo incondicional del régimen salazarista, era claro que España no sería admitida en la OTAN, situación que creó un momento de fuerte tensión en las relaciones hispano-portuguesas, pues como bien apuntaba el agregado de prensa en Lisboa, Javier Martínez de Bedoya, la incorporación unilateral de Portugal a la OTAN suponía colocar al régimen español en un grave trance, al remarcar el aislamiento del régimen después de haber sido ya excluido de los pactos políticos y económicos anteriores⁷¹.

Según la visión española, la inclusión unilateral de Portugal en el Pacto suponía un incumplimiento tanto de la letra como del espíritu de las cláusulas del Tratado de 1939 y posteriores Protocolos Adicionales, que imponían a ambas naciones la obligación de concertarse entre sí para salvaguardar los intereses mutuos siempre que existieran hechos que por su especial relevancia pudieran comprometer la inviolabilidad del territorio peninsular o constituir peligro para su independencia o seguridad. Lo más importante era la situación percibida de aislamiento e inferioridad en que quedaría España con respecto a Portugal si éste ingresase aisladamente en el Pacto Atlántico. España quedaría, según el embajador Nicolás Franco, en situación de desventaja, ya que al ser Portugal un foco potencial de guerra, España se vería envuelta en una situación de conflicto sin la garantía de asistencia directa que Portugal sí obtendría como miembro del Pacto. Incluso se podría dar el caso paradójico, de subsistir el Pacto Ibérico con su espíritu de colaboración y asistencia que el Procolo Adicional le señalaba, de que España tuviera que defender y asistir a Portugal en el caso de ser agredido⁷².

La postura portuguesa era obviamente diferente. Aunque aceptó la petición española de realización de consultas en virtud de lo dispuesto en los Protocolos, para ellos el Pacto Ibérico solamente contemplaba la necesidad de consultas en caso de agresión no siendo, por tanto, incompatible con el Pacto Atlántico. Interpretación que ateniéndose a lo dispuesto en la letra de los textos era correcta, pues aunque parece desprenderse la necesidad de consultas, en modo alguno existía cláusula limitativa de la capacidad de suscribir tratados de forma

71. AMAE, leg. 3372/22, Informe nº582-E, *Agregado de prensa a subsecretario de Educación Popular*, 21 de marzo de 1949.

72. AMAE, leg. 3372/22, *Memorándum de la conversación mantenida entre Nicolás Franco y Caeiro da Matta*, Lisboa, 21 de marzo de 1949.

independiente sin someterlo a la consideración del otro signatario. En consecuencia, el 23 de marzo Salazar decidió la adhesión de su país a la OTAN, no considerando las objeciones españolas.

La imposibilidad de frenar el proceso de adhesión de Portugal a la OTAN llevó al Gobierno español a la amenaza de denuncia del Pacto Ibérico, aunque, para evitar su rescisión, se ideó una propuesta de solución consistente en el ofrecimiento a Estados Unidos, por medio del Gobierno luso, de un pacto tripartito propio entre España y Portugal con análogo contenido al Pacto Atlántico y paralelo a éste, que podría más tarde conectarse con él. Solución que ofrecía, según el Gobierno español, importantes ventajas. En primer lugar, representaría para Estados Unidos una garantía superior a la del Pacto Atlántico por lo que se refería a la Península Ibérica, dada la situación interior anticomunista y la alianza recíproca de los dos países. En segundo término, permitiría a Portugal sumarse a la defensa occidental sin echar sobre sí los mayores compromisos que el Pacto Atlántico representaba. En tercer lugar, posibilitaría la inclusión de España en los planes generales de defensa de la Europa occidental obviando el inconveniente que significaba la oposición franco-británica y la "repugnancia", según el ministro español, de la opinión pública española a entrar en alianza con dos naciones que se habían manifestado fuertemente hostiles a España y al régimen del general Franco. Añadía Martín Artajo que el Pacto Atlántico se ofrecía vidrioso y difícil por la inestabilidad social de alguno de los países que lo iban a firmar, minados por la presencia de partidos comunistas y por los pactos anteriores que tanto Francia como Gran Bretaña habían firmado con la Unión Soviética. Ahora bien, si un día el Pacto Atlántico quebrase, Estados Unidos se encontraría resguardado por este nuevo pacto, mucho más firme y seguro que el otro⁷³.

Achilles, jefe de la División política de Europa occidental del Departamento de Estado, hizo saber al encargado de negocios español en Washington la conveniencia de no oponerse a la entrada de Portugal, lo que daría grandes ventajas al Gobierno norteamericano en sus negociaciones sobre España con Gran Bretaña y Francia, haciéndoles ver la absurda situación creada por la incorporación de una pequeña parte de la Península a la Alianza Atlántica⁷⁴. Esto hizo que la negativa española fuera desde finales de marzo evolucionando al comprobar la irreductible oposición europea a cualquier posible asociación de España a la OTAN y, fundamentalmente, a la buena disposición que mostraba la Administración norteamericana para alcanzar en un futuro no muy lejano alguna solución práctica, salvando la oposición franco-británica. Además, como el propio José Félix de

73. AMAE, leg. 3372/22, Telegrama *Ministro de Asuntos Exteriores al encargado de negocios de España en Washington*, 25 de marzo de 1949.

74. AMAE, leg. 3372/22, Telegrama *Encargado de negocios de España en Washington a ministro de Asuntos Exteriores*, 25 de marzo de 1949.

Lequerica señalaba, el simple retraso en la entrada de Portugal y el haber levantado la inquietud en Estados Unidos podía ser ya considerado un éxito para España⁷⁵.

Se produjo de esta forma un viraje en la postura española que permitió un reajuste de las relaciones con Portugal hacia un nuevo entendimiento. Para conseguir esta nueva situación fue necesario aceptar las tesis lusas sobre la compatibilidad del Pacto Ibérico y del Pacto Atlántico, dando una nueva significación al primero. La compatibilidad entre ambos suponía ahora, a juicio de los medios españoles, que el Pacto Ibérico quedaba limitado en su alcance a un convenio de amistad y no agresión, perdiendo sus características de pacto de mutua asistencia, ya que España no podía tomar sobre sí las nuevas obligaciones de tipo militar que Portugal asumía por su incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte⁷⁶.

La difícil situación internacional del régimen aconsejaba una política prudente. La seguridad del fracaso de la propuesta de un pacto tripartito con Estados Unidos llevó a los diplomáticos españoles en Estados Unidos a recomendar a Martín Artajo no obstaculizar la entrada de Portugal en el Pacto Atlántico, siendo esta línea aceptada al ver la posibilidad de conseguir ventajas importantes por parte del Gobierno americano. Precizando la posición española, Martín Artajo requería, como contrapartida a esta actitud amistosa, una decidida intervención de Estados Unidos para liquidar definitivamente en Naciones Unidas la cuestión española. Se pedía que esa intervención en favor de España no fuera sólo consejo discreto o maniobra subterránea cerca de los países amigos, sino indicación clara y terminante a todos los países satélites de una posición plenamente favorable a España, hasta el punto de poder considerar el asunto como anticipadamente liquidado⁷⁷.

Según Suárez Fernández⁷⁸, fue el propio Franco el que, frente a la posición contraria de personajes tan influyentes como Lequerica, partidarios de denunciar el Pacto Ibérico, decidió no exigir a Portugal que se negara a entrar en la OTAN. Se limitó a ordenar a su hermano que advirtiera al gobierno portugués que España no creía que su ingreso en la OTAN dejase de tener repercusiones en el Pacto Ibérico, no mostrándose dispuesto, en ningún caso, a poner en peligro dicho pacto. Efectivamente no se exigió una negativa de Portugal a participar en el Pacto, pero también es cierto que era una eventualidad que escapaba por completo de las posibilidades reales de España. Ni el Gobierno luso seguramente lo admitiría, ni Franco disponía de medios de presión reales para imponer una solución a su entera conveniencia. Es, por tanto, lógico que España actuara con prudencia. Sin poder

75. AMAE, leg. 3372/22, Telegrama *Encargado de negocios de España en Washington a ministro Asuntos Exteriores*, 27 de marzo de 1949.

76. AMAE, leg. 3372/22, Telegrama *ministro de Asuntos Exteriores a encargado de negocios de España en Washington*, 29 de marzo de 1949.

77. AMAE, leg. 3372/22, Telegrama *ministro de Asuntos Exteriores a embajador de España en Lisboa*, 30 de marzo de 1949. Telegrama *ministro de Asuntos Exteriores a encargado de negocios de España en Washington*, 30 de marzo de 1949.

78. L. Suárez Fernández, *op. cit.*, vol. IX, p. 106.

llegar a impedir al Gobierno portugués ese paso no deseado, si estaba en condiciones de dificultarlo con el fin de obtener los mayores beneficios, cifrados en llamar la atención del Gobierno norteamericano sobre la indivisibilidad ibérica y la necesidad de incorporar a España al sistema defensivo occidental, poniendo de relieve la grieta que tal ausencia creaba en la OTAN y que debería ser reparada directamente por los propios Estados Unidos⁷⁹.

Cerrada a partir de 1942 la etapa de peligro español y encauzadas las relaciones peninsulares por caminos de entendimiento pacífico, lo cierto es que más allá de la retórica oficial el tono de estas relaciones siguió caracterizándose por una ausencia clara de contenidos. El camino inaugurado con la política del Bloque Ibérico, que parecía poder superar el desconocimiento mutuo tradicional, apareció distorsionado por el contexto internacional, en especial por los efectos de la cuestión española. Freno a unas posibilidades abiertas, va a ceder protagonismo a un nuevo elemento externo condicionador: la formación del sistema defensivo occidental, piedra angular sobre la que ambos países articulan una relación, ahora sí, significativamente estrecha. Es, por tanto, un hecho, que no son factores intrínsecos los que determinan el curso de las relaciones hispano-portuguesas después de la IIª Guerra Mundial, sino el contexto internacional y la distinta situación que ambos países atraviesan en la sociedad internacional. No obstante, la comunidad ideológica de la que participan las dos dictaduras ibéricas junto a esa línea de respeto recíproco adoptada, permiten que la tradicional prevención antiespañola característica de los dirigentes lusos disminuya notablemente. En definitiva, esta política aunque no sirvió para establecer una relación privilegiada, sí es cierto que fue la base adecuada para producir un verdadero cambio estructural y para que tanto España como Portugal pudieran dirigir sus objetivos hacia la cooperación, informando una relación cualitativamente muy distinta a la de fases anteriores.

79. Paola Brundu, *L'anello mancante. Il problema della Spagna franchista e l'organizzazione della difesa occidentale, 1947-1950*, Sassari, Università degli Studi di Sassari, 1990, p. 141.